Auftragsangelegenheiten des Reichs

Inaugural-Dissertation

zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg
vorgelegt von

Detlef Ronneburger,
Gerichtsreferendar aus Wahlstatt bei Liegnitz (Schlesien).

Marburg 1931

Buchdruckerei Perpeet & Holtschneider, Lintorf Bez. Düsseldorf

Auftragsangelegenheiten des Reichs

Inaugural=Dissertation

zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts= und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps=Universität zu Marburg

vorgelegt von

Detlef Ronneburger,
Gerichtsreferendar aus Wahlstatt bei Liegnitz (Schlesien).

Marburg 1931

Buchdruckerei Perpeet & Holtschneider, Lintorf Bez. Düsseldorf

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 22. Juli 1931.

Berichterstatter: Professor Dr. jur. Dr. phil. Genzmer.

Meinen Eltern!

Gliederung.

Seite

§ 1. Einleitung: 1
a) Die Auftragsangelegenheiten im Rahmen der übrigen Möglichkeiten der Ausführung von Reichsgesetzen, 1
b) Auszuscheidende Fälle, 1
c) Gang der Darstellung, 1
d) Bei Heranziehung von Landesrecht Beschränkung auf Preußen. 2

A. Allgemeiner Teil.

§ 2. Begriff und Wesen der Auftragsangelegenheiten des Reiches. 3
a) Begriff: 3
1. Begriffsbestimmung, 3
2. Abgrenzung von anderen Ausführungsmöglichkeiten: 4
α) Von der Ausführung durch reichseigene Behörden, 4
β) Von der Ausführung durch die Länder, 4
γ) Von der Ausführung durch Selbstverwaltungskörper, 5
δ) Von der Ausführung durch beliehene öffentliche Unternehmer, 11
b) Wesen. 11

§ 3. Rechtsquellen: 12
a) Im allgemeinen: 12
1. Gesetze, 12
2. Verordnungen, 14
3. Nicht autonome Satzungen, rechtssetzende Vereinbarungen und Gewohnheitsrecht. 15
b) Im besonderen: 15
1. Reichsverfassung, 16
2. Andere Reichsgesetze, 17
3. Reichsverordnungen, 17
4. Nicht Landesgesetze usw. 17

§ 4. Literatur: 18
a) Systematische Werke, 18
b) Kommentare, 18
c) Monographien (einschließlich Zeitschriften), 18
d) Entscheidungen. 18

B. Besonderer Teil.

§ 5. Allgemeine Innere Verwaltung: 19
a) Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen, 19
b) Standesämter, 21
c) Behördenordnung nach dem Reichskriminalpolizeigesetz, 21
d) Verfahren nach dem Reichsgesetz zur Durchführung der Artikel 177, 178 des Friedensvertrages. 22

§ 6. Finanzverwaltung: 23
a) Verfahren nach der Reichsabgabenordnung, 23
b) Münzprägung. 23

Seite

§ 7. Justizverwaltung: 24
a) Ausstellung von Armenattesten, z. B. durch die Polizei, 24
b) Anwaltskammern. 24
§ 8. Wirtschafts- und Gewerbewesen: 25
a) Reichsbank, 25
b) Privatnotenbanken, 25
c) Deutsche Golddiskontbank, 26
d) Rentenbank, 26
e) Rentenbankkreditanstalt, 27
f) Bank für Industrieobligationen, 27
g) Deutsche Siedlungsbank, 27
h) Industrie- und Handelskammern, 28
i) Innungen und Handwerkskammern, 28
k) Kohlenwirtschaft, 28
l) Kaliwirtschaft, 29
m) Zündholzmonopol, 29
n) Maiswirtschaft. 30
§ 9. Landwirtschafts-, Forst- und Fischereiwesen: 30
a) Landwirtschaftskammern, 30
b) Osthilfe. 30
§ 10. Arbeits- und Wohlfahrtswesen: 31
a) Versicherungsbehörden, 31
b) Krankenkassen, 32
c) Berufsgenossenschaften, 32
d) Versicherungsanstalten, 33
e) Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, 33
f) Reichsknappschaft, 34
g) Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. 35
§ 11. Verkehrswesen: 35
a) Reichswasserstraßenverwaltung, 36
b) Schiffseichämter, 40
c) Reichsbahn. 40
§ 12. Postwesen: 43
a) Postverwaltung, 43
b) Rundfunk. 43
§ 13. Bildungswesen: 43
Religionsgesellschaften. 43
§ 14. Zusammenfassung der Fälle von Auftragsverwaltung. 43

Schluß.

§ 15. Die voraussichtliche zukünftige Entwicklung des Instituts der Auftragsverwaltung. 45

Literaturverzeichnis.

Die einzelnen Werke sind mit dem Familiennamen des Verfassers zitiert, soweit nicht unten ein besonderes Stichwort angegeben ist.

Lehrbücher, Systematische Werke.

Konrad Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reich, Leipzig-Erlangen, 9. Auflage 1928,

Karl Dieckmann, Verwaltungsrecht, Berlin, 4. Auflage 1926,

Bill Drews, Preußisches Polizeirecht, Allgemeiner Teil, Berlin 1927, („Drews, Polizeirecht"),

Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen, 8. Auflage 1928,

K. Fritsch, Das Deutsche Eisenbahnrecht, Berlin, 2. Auflage 1928,

Erwin Grueber, Einführung in die Rechtswissenschaft, Berlin, 6. Auflage 1922,

Julius Hatschek, Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, herausgegeben von Paul Kurtzig, Leipzig, 5./6. Auflage 1927 („Hatschek, Lehrbuch"),

Rudolf Hermann Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen 1921,

Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich, Berlin, 25. Auflage 1930,

Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, Berlin 1928,

Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, München-Leipzig, 3. Auflage 1924,

Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927,

Fritz Stier-Somlo, Handbuch des Kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, Mannheim-Berlin-Leipzig, 2. Auflage 1928, („Stier-Somlo, Handbuch").

Kommentare.

Zur Reichsverfassung:

Gerhard Anschütz, Berlin, 10. Auflage (3. Bearbeitung) 1929,

Adolf Arndt, Berlin-Leipzig, 3. Auflage 1927, („Arndt, Rvf."),

Ottmar Bühler, Berlin-Leipzig, 3. Auflage 1929,

Friedrich Giese, Berlin, 7. Auflage 1926,

Fritz Poetzsch-Heffter, Berlin, 3. Auflage 1928 („Poetzsch-Heffter, Rvf."),

Zur Preußischen Verfassung:

Adolf Arndt, Berlin-Leipzig 1921, („Arndt, Pr. Vf."),

Friedrich Giese und Ernst Volkmann, Berlin, 2. Auflage 1926, („Giese-Volkmann"),

Rudolf Huber, Mannheim-Berlin-Leipzig 1921,

Fritz Stier-Somlo, Berlin-Leipzig 1921 („Stier-Somolo, Pr. Vf."),

Alois Vogels, Berlin, 2. Auflage 1927,
Ludwig Waldecker, Berlin, 2. Auflage 1928,
Sonstige Kommentare:
M. Aschenborn und Karl Schneider, Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs, Berlin, 2. Auflage 1928 („Aschenborn-Schneider“),
M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, neu herausgegeben von Bill Drews und Gerhard Lassar, 2. Band 21. Auflage (10. Bearbeitung) 1928 und 7. Band 19. Auflage (8. Bearbeitung) 1930,
Albert Feisenberger, Gesetze betreffend Geld-, Bank- und Börsenwesen, Berlin 1927,
Rudolf Koch, Die Reichsgesetzgebung über Münz- und Notenbankwesen, herausgegeben von Hjalmar Schacht, Berlin-Leipzig, 7. Auflage 1926 („Koch-Schacht“),
Adolf Sarter und Theodor Kittel, Die Deutsche Reichsbahngesellschaft, Berlin, 2. Auflage 1927 („Sarter-Kittel“).

Einzelabhandlungen.

Johann Viktor Bredt, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924,
Rudolf Cohn, Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1921,
Heinrich Held, Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung, Mit besonderer Berücksichtigung der Auftragsverwaltung, Referat für den Ausschuß der Länderkonferenz II. Unterausschuß, München 1929 („Held, Abgrenzung“),
Die Länderkonferenz (Januar 1928), herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, Berlin, Reichs- und Staatsverlag 1928 („Länderkonferenz“),
Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, Berlin, Reichs- und Staatsverlag 1929 („Beratungsunterlagen“),
Derselbe, Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern, Vorschläge der Referenten und Beschlüsse des Unterausschusses, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, Berlin, Reichs- und Staatsverlag 1930 („Gemeinschaftsreferat I“), (zitiert nach der synoptischen Gegenüberstellung, nicht nach der Einzelausgabe),
Derselbe, Verhandlungen der Unterausschüsse vom 5. und 6. Juli 1929, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, Berlin, Reichs- und Staatsverlag 1930 („Verhandlungen Juli 29“),
Derselbe, Zweiter Unterausschuß, Die Organisation der Länder und der Einfluß der Länder auf das Reich, Berlin, Reichs- und Staatsverlag 1929 („Referat III“),

Derselbe, Verhandlungen der Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, Berlin, Carl Heymanns Verlag 1930 („Verhandlungen November 29"),
Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926,
Referenten-Entwurf eines preußischen Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, Berlin, R. v. Deckers Verlag / G. Schenk 1930,
Saemisch, Beitrag zur Frage der Auftragsverwaltung, Berlin 1929 (Reichsdruckerei),
Joseph Seybold, Die Zuständigkeit des Reichs und der Länder auf dem Gebiet des Wasserstraßenwesens, Heidelberger Dissertation 1927,
Heinrich Triepel, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917 („Triepel, Reichsaufsicht"),
Derselbe, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern in der Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum, Tübingen 1923 („Triepel, Streitigkeiten").

Sammelwerke, Zeitschriften, Entscheidungen.

Annalen des Deutschen Reichs, 56./58. Jahrgang (1923/25),
Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, herausgegeben von Bill Drews und Franz Hoffmann, Berlin-Leipzig, 3. Auflage 1928,
Joseph Brix, Hugo Lindemann, Otto Most, Hugo Preuß, Albert Südekum, Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 3. Band, Jena 1924 („Brix-Lindemann"),
Deutsche Juristen-Zeitung, Band 2 (1897), 32 (1927),
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, Band 12, 21, 78 („OVG"),
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Band 112 („RGZ"),
Gesetz und Recht, Band 9 (1908),
Franz v. Holtzendorf und Joseph Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, München-Berlin-Leipzig, 7. bezw. 2. Auflage 1914, 4. Band mit Paul Schoen, Deutsches Verwaltungsrecht, Allgemeine Lehren und Organisation („Holtzendorf-Kohler"),
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, herausgegeben von Robert Piloty und Otto Koellreutter, Tübingen, Band 13 (1925), XIV (1926), 17 (1929), („Jahrbuch"),
Juristische Wochenschrift, Band 45 II (1916),
Kölnische Zeitung, Nr. 828 vom 16. Oktober 1920, 1. Morgenausgabe,
Die Polizei, 26. Jahrgang (1929), Nr. 24, 27. Jahrgang (1930), Nr. 14,
Preußisches Verwaltungsblatt, 45 (1923/24), 47 (1925/26), 48 (1926/27),
Recht und Staat im neuen Deutschland, Vorlesungen, gehalten in der Deutschen Vereinigung für Staatswissenschaftliche Fortbildung, herausgegeben von Bernhard Harms, Berlin 1929 („Recht und Staat"),
Reich und Länder, 4. Jahrgang 1930, Hefte 2, 3, 4,

Staats- und Selbstverwaltung, 2. Jahrgang (1920/21), Nr. 18, 19, 4. Jahrgang (1922/23) Nr. 16, 11. Jahrgang (1930), Nr. 3, („Stufev“),
Staats- und Völkerrechtliche Abhandlungen, Band II Heft 1 (1898),
Karl Freiherr v. Stengel und Max Fleischmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, Tübingen 1911/14, Band 3, („Stengel-Fleischmann“),
Verwaltungsarchiv, Band 9 (1901), 30 (1925),
Zeitschrift für Selbstverwaltung, 13. Jahrgang (1930), Nr. 13.

Abkürzungen.

Abs.	Absatz
Ziff.	Ziffer
S.	Seite
Z.	Zeile
v. u.	von unten
ff.	folgende
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Rvf.	Reichsverfassung vom 11. August 1919
Pr. Vf.	Preußische Verfassung vom 30. November 1920
RGBl. I bezw. II	Reichsgesetzblatt Teil I bezw. Teil II
RMBl.	Reichsministerialblatt
GS.	Preußische Gesetzsammlung
MBliV.	Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung
r. bezw. l. Sp.	rechte bezw. linke Spalte
Bd.	Band
a. a. O.	am angeführten Orte.

§ 1.
Einleitung.

a) Die Reichsgesetze können nach dem zurzeit im Deutschen Reiche geltenden Recht auf verschiedene Art und Weise ausgeführt werden. Das Reich kann die Ausführung durch eigne Behörden selbst in die Hand nehmen oder sie den Ländern zur selbständigen Erledigung überlassen. Die Länder handeln dann im eignen Namen und unter eigner Verantwortung, nur von einer nicht sehr weit gehenden, genau begrenzten Reichsaufsicht überwacht. Das Reich kann aber auch mit der Ausführung Landesbehörden unter seiner genauen Leitung, Verantwortung und in seinem Namen beauftragen[1]). Endlich kann ein Stück Verwaltung einer dazu geeigneten juristischen Person des öffentlichen Rechts zur Selbstverwaltung überlassen oder einem beliehenen öffentlichen Unternehmer anvertraut werden. Die beiden letztgenannten Fälle dürften nicht allzu häufig vorkommen. Die Regel bildet die zweite der genannten Möglichkeiten, die Ausführung durch die Länder gemäß Art. 14 RVf. Die Ausführung durch reichseigne Behörden greift immer weiter um sich. Ein Mittelweg zwischen diesen beiden Ausführungsarten ist die an dritter Stelle genannte Ausführung kraft Reichsauftrags — Auftragsverwaltung und Auftragsrechtsprechung —. Diese ist nur theoretisch möglich. Da die der Ausführung kraft Auftrags eigne Weisungsbefugnis mit dem Wesen der Rechtsprechung nicht vereinbar ist, so ist eine Auftragsrechtsprechung praktisch unmöglich. Die Auftragsverwaltung dagegen soll im folgenden näher untersucht werden.

b) Auszuscheiden sind bei der Erörterung rein lokale Verwaltungsgemeinschaften, durch die auf Grund eines Vertrages zwischen dem Reich und einem Lande im Einzelfall irgendeine Spezialtätigkeit geringen Umfanges statt von einer Reichs- von einer Landesbehörde erledigt wird. In Frage kommen nur ganze Verwaltungsgebiete oder geschlossene Teile von ihnen, die im ganzen Reich allgemein auf die Länder übertragen sind oder hinsichtlich deren zum mindesten die Ausführung kraft Auftrags ausdrücklich zugelassen ist. Weiter ist auszuscheiden die Umkehrung des Untersuchungsgegenstandes, die Erledigung von Landesangelegenheiten durch Reichsbehörden kraft Auftrags der Länder. Derartige Fälle werden lediglich im Zusammenhang kurz erwähnt.

c) Die folgende Darstellung wird sich in einem allgemeinen Teile, von der Begriffsbestimmung der Auftragsverwaltung ausgehend, mit deren allgemeinen Regeln und Grundsätzen befassen und vor allem den Begriff von anderen Erscheinungen abgrenzen. Im besonderen Teil werden die einzelnen Fälle nach den im allgemeinen Teil gewonnenen Merkmalen untersucht und erörtert. Gebiete, bei denen eine Auftrags-

[1]) Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch 13, S. 39. Die Zusammenstellung daselbst S. 42/43 dürfte zum großen Teil überholt sein, da sie nur die Verhältnisse bis zum 31. Dezember 1924 berücksichtigt. Der II. Teil im Jahrbuch 17 enthält hierzu nichts Neues.

verwaltung ganz offensichtlich nicht vorliegt, sind nicht berücksichtigt. Behandelt werden außer den Auftragsfällen selbst noch alle Grenzfälle, bei denen eine Auftragsverwaltung vorzuliegen scheint, tatsächlich aber keine gegeben ist. Den Schluß bildet ein kurzer Blick auf die voraussichtliche künftige Entwicklung des Instituts der Auftragsverwaltung.

d) Wenn im folgenden Vergleiche und Beispiele aus dem Landesrecht herangezogen werden, so bleiben diese auf das preußische Recht beschränkt. Die Arbeit schließt mit dem Stande der Gesetzgebung vom 31. März 1931 ab.

A. Allgemeiner Teil.

§ 2.

Begriff und Wesen der Auftragsangelegenheiten des Reichs.

a) 1. Auftragsangelegenheiten schlechthin ohne Rücksicht auf ein bestimmtes Staatswesen lassen sich bestimmen als öffentliche Angelegenheiten, die dasjenige öffentliche Gemeinwesen, dem sie obliegen, nicht selbst ausübt, sondern deren Erledigung in seinem Namen unter seiner Dienstaufsicht und Verantwortung es unter ihm stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts überträgt[1]). Es muß sich um ö f f e n t l i c h e Angelegenheiten handeln, das heißt also Hoheitsangelegenheiten im Gegensatz zu rein fiskalischer Tätigkeit. Ein Auftrag zum Abschluß von Privatrechtsgeschäften, zur Vertretung in einem Prozeß, sind keine Auftragsangelegenheiten, sondern unterstehen den Vorschriften des Privatrechts über den Auftrag. Der Auftraggeber braucht nicht notwendig ein Staat zu sein; denkbar wäre es auch, daß Selbstverwaltungskörper unter ihnen stehende andere Selbstverwaltungskörper mit der Erledigung gewisser Aufgaben auftragsweise betrauen, daß also z. B. preußische Provinzen Aufgaben, die ihnen obliegen, auftragsweise an Kreise oder Gemeinden abgeben. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfange etwas Derartiges nach geltendem Recht zulässig wäre, steht hier nicht zur Erörterung. Jedenfalls ist ein solches Verfahren rein begrifflich nicht ausgeschlossen. Der Auftrag muß juristischen Personen des öffentlichen Rechts, das heißt also Selbstverwaltungskörpern oder in Bundesstaaten den Gliedstaaten, erteilt werden. Juristische Personen des Privatrechts oder natürliche Personen als solche können nicht „Beauftragte", sondern allenfalls nur beliehene öffentliche Unternehmer sein. Ueber den Unterschied einer Verwaltung durch solche von der Auftragsverwaltung wird weiter unten zu sprechen sein. Die Erledigung im Namen, unter Dienstaufsicht und Verantwortung des Auftraggebers unterscheidet die Auftragsangelegenheiten von den reinen Selbstverwaltungsangelegenheiten; über das Verhältnis beider zueinander wird ebenfalls weiter unten noch zu reden sein.

In Anlehnung an die allgemeine Begriffsbestimmung der Auftragsangelegenheiten kann man in unserem Falle die Auftragsangelegenheiten des Reichs bestimmen als Reichsangelegenheiten, die das Reich nicht selbst erledigt, sondern unter seiner Aufsicht — die hier erheblich weiter geht, als die allgemeine Reichsaufsicht — durch Länder oder Selbstverwaltungskörper erledigen läßt[2]).

---

[1]) Jellinek, § 4 I S. 60 oben, § 23 II 1 insbesondere S. 510 unten; Herrnritt, § 14 VI S. 183/184; Schoen bei Holtzendorf-Kohler, § 2 I 3 S. 204; Hütteroth in der Stufev 1930 Nr. 3 S. 60/61.

[2]) Friedrichs in der Stufev 1922/23 Nr. 16 S. 259 l. Sp. Abs. 5; Ziff. 6 der Entschließung der Reichsregierung vom 23. Oktober 1928, abgedruckt in den Beratungsunterlagen, A. Einführung S. 5 r. Sp. sowie A. Einführung überhaupt; Saemisch, I 2 S. 3 l. Sp.; Held, Abgrenzung, S. 13/14, 39.

2. α) Der Unterschied zwischen Auftragsverwaltung und unmittelbarer Reichsverwaltung ist offensichtlich und bedarf keiner besonderen Erörterung; diese erfolgt durch reichseigne Behörden, jene durch Behörden der Auftragsobjekte.

β) Von der Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder nach Art. 14 Rvf. unterscheidet sich die Auftragsverwaltung dadurch, daß diese primär Reichssache ist und erst durch den Auftrag einem Lande oder Selbstverwaltungskörper übergeben, gleichwohl aber im Namen und unter Verantwortung des Reichs erledigt wird, während jene primär Landessache ist und im Namen und unter Verantwortung des Landes besorgt wird. Auch ist die Aufsicht verschieden. Bei der Ausführung durch die Länder nach Art. 14 greift nur die allgemeine Reichsaufsicht nach Art. 15 Platz[3]), die sich auf Informationen und allgemeine Anweisungen beschränkt[4]), und in der Regel nur dem Lande als ganzen gegenüber ausgeübt wird[5]); dagegen ist diese Aufsicht nach Art. 15 Rvf. keine sogenannte „Dienstaufsicht", das heißt eine Aufsicht, bei der das Reich die Befugnis hätte, unmittelbar den untersten Behörden Weisungen für den Einzelfall zu erteilen. Der Abs. 1 des Art. 15 bestimmt die Fälle, in denen die Reichsaufsicht stattfindet, die Absätze 2 und 3 deren Umfang und Inhalt, nicht etwa im Gegensatz zu Abs. 1 einen anderen Fall der Aufsicht[6]). Abs. 1 stellt fest, daß eine Aufsicht überhaupt nur in den Fällen in Frage kommt, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht, also der ausschließlichen, konkurrierenden, Grundsatz- und Bedarfskompetenz, nicht dagegen der ausschließlichen Landeskompetenz. Führt das Reich die Gesetze durch eigne Behörden aus, so ist für eine „Reichsaufsicht" sowieso kein Raum; es bleibt also nur noch die Ausführung durch Landesbehörden[7]). Was Umfang und Inhalt der Reichsaufsicht betrifft, so begründet Satz 2 Abs. 2 das Informationsrecht — in der Regel nur den Landeszentralbehörden und nur mit deren Zustimmung den unteren Behörden gegenüber. Satz 1 Abs. 2 ermächtigt die Reichsregierung „allgemeine Anweisungen" zu erlassen, das heißt abstrakte Richtlinien, nicht Weisungen für den konkreten Einzelfall, nur allen Ausführungsorganen gemeinsam gegenüber, nicht an einzelne besondere Behörden. Soweit bei der „Ueberwachung", das heißt Beobachtung nach Abs. 2 Satz 2 „Mängel" im Sinne des Abs. 3 festgestellt werden, kann die Reichsregierung deren Beseitigung nur von den Landesregierungen verlangen. Daraus folgt, daß die Reichsregierung nicht

---

[3]) „Abhängig", wenn schon Gesetze erlassen, „selbständig", wenn dies noch nicht geschehen, Triepel, Reichsaufsicht, § 163 S. 370/371, § 185 S. 451/453; derselbe, Streitigkeiten, S. 58.

[4]) Poetzsch-Heffter, Rvf., Vorbemerkung zu Art. 15, 2 Abs. 2 S. 131, Anm. 5 zu Art. 15 S. 136; Cohn, S. 11.

[5]) Anschütz, Anm. 3 zu Art. 15 S. 112/113.

[6]) Cohn, S. 9/10, 36/37; Giese, Anm. zu Art. 15, insbesondere Anm. 1 S. 86/87; Arndt, Rvf., Anm. zu Art. 15 S. 92/94; Bühler, Anm. zu Art. 15 Abs. 1 S. 39.

[7]) Cohn, S. 43; Anschütz, Anm. 1c zu Art. 15 S. 111; Poetzsch-Heffter, Rvf., Anm. 3 zu Art. 15 S. 135; entsprechend für Art. 4 alte Rvf. Triepel, Reichsaufsicht, S. 157.

schon dann einschreiten kann, wenn sie die Erledigung einer Angelegenheit in einem bestimmten Sinne für wünschenswert hält, sondern erst dann, wenn „Mängel", also Verstöße gegen geltendes Recht festgestellt werden. Damit sie den Begriff des Mangels nicht einseitig zu ihren Gunsten auslegt, ist die Möglichkeit gerichtlicher Entscheidung nach Abs. 3 Satz 2 gegeben. Im Gegensatz zu dieser Reichsaufsicht nach Art. 15 ist dem Reich bei Auftragsangelegenheiten eine Weisungsbefugnis für den Einzelfall, eine „Dienstaufsicht" auch den unteren Behörden gegenüber gegeben[8]). Das Verhältnis der beiden Aufsichtsarten zueinander ist, wenn man das Landesrecht vergleichsweise heranzieht, ähnlich wie zwischen allgemeiner Kommunalaufsicht und Auftragsaufsicht[9]). Bei der Ausführung durch die Länder sind die unteren und mittleren Behörden den Landeszentralbehörden, diese dem Landtag verantwortlich, bei Auftragsangelegenheiten dem zuständigen Reichsminister, dieser dem Reichstag.

γ) Die Erläuterung des Unterschiedes zwischen Reichsauftragsangelegenheiten und der Ausführung von Reichsgesetzen durch Selbstverwaltungskörper geschieht am besten durch Vergleich mit dem Landesrecht, in unserem Falle dem preußischen Recht, nämlich mit dem dort bestehenden Unterschied zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten[10]). Die Selbstverwaltung wird im politischen Sinne bestimmt als die Uebertragung von Verwaltung an ehrenamtlich tätige Laien, im juristischen Sinne als die Ueberlassung von Verwaltung an unter dem Staat im Staat stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts, das heißt an „Selbstverwaltungskörper"[11]). In diesem Zusammenhang interessiert in erster Linie der juristische Begriff. Im übrigen findet sich in der Praxis keine scharfe Trennung beider Prinzipien, sondern vielmehr ihre Verbindung. Als Zweck zur Einrichtung einer Selbstverwaltung dienen hauptsächlich folgende Umstände[12]): Erstens die Ausnutzung der beson-

---

[8]) Poetzsch-Heffter, Rvf., Vorbemerkung zu Art. 15 3 am Ende S. 131; Anschütz, Anm. 1c zu Art. 15 S. 111; Triepel, Reichsaufsicht, § 9 1 S. 164, § 8 1 S. 150/154 („Oberaufsicht" und „unmittelbare Aufsicht", in den Streitigkeiten sieht er allerdings auch die „allgemeinen Anweisungen" des Art. 15 als „unmittelbare Aufsicht" an S. 85; ebenso Cohn, S. 7/8; über den Unterschied zwischen „Reichsaufsicht" und „Dienstaufsicht" unter Bezugnahme auf die Reichswasserstraßen Lassar im Jahrbuch XIV S. 18; ferner Triepel, Streitigkeiten S. 59.

[9]) Diesen Vergleich lehnt Triepel scharf ab, Reichsaufsicht, § 9 1 S. 170/171, § 174 S. 393/396. Es soll hier auch nicht das Kommunalrecht einfach entsprechend angewandt werden, sondern lediglich als ungefährer Vergleichsmaßstab unter deutlicher Hervorhebung der Verschiedenheiten herangezogen werden unter Beschränkung auf preußisches Recht. Triepels Darlegungen beziehen sich auf die alte, unsere auf die neue Reichsverfassung. Außerdem ist hier der Zweck ein anderer: Triepel will die Fragen beantworten: 1. Unmittelbare oder Oberaufsicht? 2. Nur Rechts- oder auch Zweckmäßigkeitskontrolle? Diese Fragen sind durch die neue Reichsverfassung zugunsten der Oberaufsicht und der Nur-Rechtskontrolle beantwortet. Hier Darlegung des Unterschieds zwischen Auftragsangelegenheiten und Ausführung von Reichsgesetzen durch die Länder.

[10]) Held, Abgrenzung, S. 37 Erster Abschnitt A 1, ferner die Gegenüberstellung S. 105/107.

[11]) Jellinek, S. 59, 509; Peters, S. 6/8/15/16.

[12]) Peters, S. 43 V.

deren Orts- und Sachkenntnis der für den Selbstverwaltungskörper tätigen Personen. Diese ermöglicht — das ist der zweite Punkt — die Berücksichtigung besonders gearteter Verhältnisse, eine örtliche Individualisierung. Drittens wird durch die Uebertragung der Verantwortung auf die Organe der Selbstverwaltungskörper, die die guten oder schlechten Ergebnisse ihrer Arbeit selbst zu spüren bekommen, eine höherwertige Arbeitsleistung erzielt; denn jemand, den die Folgen seines Handelns selbst treffen, wird besser arbeiten, als jemand, der persönlich gänzlich uninteressiert ist. Viertens schaltet die Selbstverwaltung das Gefühl, „von oben her regiert zu werden", aus und begründet eine größere Zufriedenheit der beteiligten Kreise, die wiederum dem Staatsganzen zugute kommt. Fünftens bringt die Selbstverwaltung auch eine finanzielle Entlastung des Staates mit sich, der sich auf diese Weise mit mancherlei Kosten verursachenden Angelegenheiten nicht zu befassen braucht, weil diese eben von den Selbstverwaltungskörpern erledigt werden. Ist zwar der Begriff Selbstverwaltung schlechthin in der Literatur einheitlich, so herrscht jedoch hinsichtlich seines Umfangs und insbesondere seines Verhältnisses zu den Auftragsangelegenheiten terminologisch und systematisch Streit. Die eine Gruppe teilt ein in:

a) Selbstverwaltung (keine Staatsverwaltung),
b) Staatsverwaltung (zu der auch die Auftragsverwaltung gehört)[13].

Die andere Gruppe sagt, die Selbstverwaltung im weiteren Sinne gliedere sich in:

a) Selbstverwaltung im engeren Sinne oder kommunale Selbstverwaltung,
b) Staatliche Selbstverwaltung oder Auftragsverwaltung[14]).

Der Ausdruck „staatlich" erscheint in diesem Zusammenhange wenig glücklich, da letzten Endes auch die kommunale Selbstverwaltung „staatliche" gleich vom Staat abgeleitete Verwaltung ist. Es gibt keine Verwaltung, die dem Staat a priori für immer restlos entzogen wäre. Der Staat als Herr alles Rechts könnte durch Gesetzesänderung, insbesondere Verfassungsänderung, alle Selbstverwaltung beseitigen und die ganze Verwaltung an sich ziehen. Er brauchte — rechtlich — vor nichts halt zu machen. Soweit er Selbstverwaltung freigibt, gewährt er sie. Der „ursprüngliche Wirkungskreis" der Selbstverwaltungskörper, im Gegensatz zum „abgeleiteten", kann lediglich für die Zweckmäßigkeit, niemals aber für das Recht gelten. Es wäre zwar unzweckmäßig, ja sinnlos, gewisse Dinge den Selbstverwaltungskörpern zu entziehen, doch nie rechtlich unmöglich[15]). Andererseits ist der Ausdruck „kommunale" Selbstverwaltung zu eng, da die Selbstverwaltung im engeren Sinne nicht nur von Kommunen und Kommunalverbänden wahrgenommen zu werden

---

[13]) Z. B. Huber, Anm. 2 zu Art. 70 S. 150.

[14]) Z. B. Arndt, Pr. Vf., Anm. zu Art. 70 S. 119; Bastian bei Brix-Lindemann Art. „Staatsgeschäfte in Gemeinden", A S. 816/817.

[15]) Peters, S. 26, 30 oben, 189; Schöne in der Zeitschrift für Selbstverwaltung 1930 Nr. 13 S. 299; Anschütz, Anm. 2 zu Art. 1 S. 36; Giese, Anm. 1 zu Art. 127 S. 334.

braucht. Eine Erörterung des Streits sowie des Begriffs „Selbstverwaltung" überhaupt würde hier zu weit führen. Wir folgen der zweiten Einteilungsart, da sie trotz der nicht ganz treffenden Ausdrücke die Begriffe besser kennzeichnet, als die erste, die Selbstverwaltung und Staatsverwaltung als sich ausschließend einander gegenüber stellt. Demgemäß haben wir die Auftragsverwaltung von der Selbstverwaltung im engeren Sinne abzugrenzen. Die Unterschiede sind folgende[16]):

1. Bei der Selbstverwaltung im engeren Sinne herrscht das Prinzip der Universalität, das heißt der Selbstverwaltungskörper ist für alle Verwaltungsaufgaben zuständig, die nicht durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift anderen Stellen vorbehalten sind[17]). Allerdings muß einschränkend gesagt werden, daß dies nur für die kommunalen Selbstverwaltungskörper, das heißt die Gebietskörperschaften unter dem Staat gilt, nicht dagegen für die sonstigen Selbstverwaltungskörper wie öffentliche Genossenschaften und Anstalten. Bei Auftragsangelegenheiten gilt das Prinzip der Spezialität[18]); sie sind einzeln im Auftrag genau bezeichnete und umgrenzte Angelegenheiten. Diese Unterscheidung ist jedoch nur begrifflich, nicht merkmalsmäßig, das heißt, sie allein ermöglicht nicht im einzelnen Falle festzustellen, was von beidem gegeben ist.

2. Der Daseinszweck der Selbstverwaltungskörper liegt in der Ausübung der Selbstverwaltung im engeren Sinne; sie sind eigens für diesen Zweck geschaffen. Der Haupt- und Daseinszweck des Beauftragten dagegen liegt nicht in der Erfüllung der Auftragsangelegenheiten, sondern auf anderen Gebieten. Die Auftragsangelegenheiten werden nur nebenbei erledigt[19]). Sie werden nur da vorkommen, wo sich die Schaffung eines eignen Behördenapparats für den Auftraggeber nicht lohnt und andererseits bereits vorhandene Verbände usw. gut und vorteilhaft für die Erledigung ausgenutzt werden können. Die Schaffung eines Auftragsobjekts eigens zum Auftragszweck würde kaum Sinn haben, denn wenn keins vorhanden ist, schafft man entweder einen Selbstverwaltungskörper, wenn Selbstverwaltung im engeren Sinne Platz greifen soll, oder wenn das nicht sein soll, gründet man eigne Behörden. Dieser Unterschied ist auch merkmalsmäßig.

---

[16]) Peters, S. 186/191.

[17]) Hatschek, Lehrbuch, § 11, S. 67; OVG 12, 158; Hatschek in den Staats- und Völkerechtlichen Abhandlungen, Band II Heft 1 1898, S. 102, 107; Otto Mayer, Band II, S. 361 III 1; Fleiner, S. 109; Peters, S. 55/56.

[18]) Merkl, § 23 S. 359, lehnt die Theorie von „ursprünglichen" und „abgeleiteten" Selbstverwaltungsangelegenheiten mit Recht ab; ebenso Jellinek, § 23 II 1, S. 509/510; Huber, Anm. 2 zu Art. 70 S. 150; Stier-Somlo, Pr. Vf., Anm. 2 zu Art. 70 S. 225.

[19]) Ein wenig anders Hatschek, Lehrbuch § 11 V 1 S. 65, (aktiver Verband = Selbstverwaltungskörper für Selbstverwaltungsangelegenheiten im engeren Sinne, passiver Verband für Auftragsangelegenheiten), ferner in den Staats- und Völkerrechtlichen Abhandlungen a. a. O. S. 119, auf die Ansicht über die Rechtsnatur der Zweckverbände im Verwaltungsarchiv 9 (1901) § 1 IV S. 401 ff., § 3 S. 421 ff., sowie die Ausführungen bei Stengel-Fleischmann, Band 3 S. 424 und in den Staats- und Völkerrechtlichen Abhandlungen a. a. O. S. 103 dürfte hier nicht weiter einzugehen sein; siehe ferner Staats- und Völkerrechtliche Abhandlungen a. a. O. S. 112/113; Otto Mayer, Bd. II S. 362.

3. Auf Selbstverwaltung im engeren Sinne besteht nach Art. 127 Rvf. und Art. 70 Pr. Vf. ein Recht, nicht dagegen auf Uebertragung von Auftragsangelegenheiten[20]), es sei denn, daß diese besonders wie z. B. in Art. 72 Abs. 2 Pr. Vf. ausdrücklich versprochen ist; auch hier kann man zweifelhaft sein, ob es sich nicht nur um ein politisches Programm ohne Rechtsverbindlichkeit handelt. Ein grundsätzliches subjektives öffentliches Recht — auf diesen Begriff als solchen kann hier nicht näher eingegangen werden — auf Uebertragung von Auftragsangelegenheiten wird nach der Reichsverfassung jedenfalls abzulehnen sein, während man ein solches für Selbstverwaltung im engeren Sinne bejahen muß, allerdings auch nur für Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 und für Religionsgesellschaften nach Art. 137 Rvf., nicht dagegen für andere Selbstverwaltungskörper; solche erwähnt die Reichsverfassung nicht. Die genannten Artikel enthalten beide den Vorbehalt „innerhalb der Schranken der Gesetze". Wenn daher ein solches, wie z. B. die Pr. Vf. Art. 70 von der Selbstverwaltung „i h r e r (der Selbstverwaltungskörper) Angelegenheiten" — Art. 137 Abs. 3 Rvf. enthält übrigens dieselbe Wendung — spricht, so sind hierdurch die Auftragsangelegenheiten in diesem Zusammenhang ausgeschlossen, da sie ja nicht Angelegenheiten des Selbstverwaltungskörpers, sondern des Auftraggebers sind. So kommt man zu einer einschränkenden Auslegung des Art. 127 Rvf., einschränkend den Begriff Selbstverwaltung als Selbstverwaltung im engeren Sinne. Der verschiedenen Fassung der Art. 137 und 127 — Selbstverwaltung „i h r e r Angelegenheiten" in Art. 137 und „Selbstverwaltung" schlechthin in Art. 127 — ist keine Bedeutung beizumessen, da sie eine rein zufällige ist. Vielmehr wird man den in Art. 137 genau gefaßten Begriff bei der Auslegung des in Art. 127 ungenau gefaßten Begriffs entsprechend anwenden. Art. 127 kann eben kein subjektives öffentliches Recht auf Auftragsangelegenheiten gewährleisten, wenn er gleichzeitig den Vorbehalt „innerhalb der Schranken der Gesetze" enthält, da diese, soweit sie bestehen, ein solches Recht von vornherein ausschließen, soweit sie neu erlassen werden, es jederzeit aufheben können. Die Gewährleistung ist durch den Vorbehalt somit begrifflich ausgeschlossen. Für die Selbstver-

[20]) Hatschek, Lehrbuch. § 11 S. 67. in den Staats- und Völkerrechtlichen Abhandlungen a. a. O., S. 101; Jellinek. § 23 II 1 S. 511; Otto Mayer. Bd. II S. 363 meint allerdings, der Selbstverwaltungskörper habe ein Recht auch auf Auftragsangelegenheiten; Stephan Genzmer, in Gesetz und Recht, Bd. 9 S. 99; Fleiner. S. 102 oben; Vogels, Anm. II zu Art. 70 S. 176; Friedrichs in der Stufev, 1920/21 S. 396 r. Sp.; Peters, S. 41/42; § 5 Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie, der Landgemeindeordnungen für Hessen-Nassau und Schleswig-Halstein. § 2 Satz 1 Landgemeindeordnung für Westfalen, § 9 Städteordnug für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie, der Städteordnungen für Hessen-Nassau und Westfalen, § 8 Rheinische Städteordnung, § 1 Städteordnung für Schleswig-Holstein, § 2 Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen, der Städteordnungen für Hessen-Nassau, Westfalen, die Rheinprovinz und Schleswig-Holstein, § 1 I Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen, sowie der Provinzialordnungen von Hessen-Nassau, Westfalen, Rheinland und Schleswig-Holstein.

waltung im engeren Sinne gilt das jedoch nicht, da die „Schranken der Gesetze" niemals soweit gehen dürfen, daß sie alle Selbstverwaltung im engeren Sinne beseitigen. Bestehende wie neu zu erlassende Gesetze dieses Inhalts wären verfassungswidrig. Dieser eben erörterte Unterschied zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten im engeren Sinne und Auftragsangelegenheiten ist ebenfalls kein merkmalsmäßiger, sondern nur ein begrifflicher, zumal er, wie wir gesehen haben, zahlreichen Einschränkungen und Ausnahmen unterliegt.

4. Ein viel wesentlicherer und vor allem auch sofort erkennbarer und daher merkmalsmäßiger Unterschied ist der, daß bei Selbstverwaltung im engeren Sinne der Selbstverwaltungskörper im eignen Namen, unter eigner Verantwortung, als Beauftragter dagegen im Namen und unter Verantwortung des Auftraggebers handelt[21]).

5. Das Hauptunterscheidungsmerkmal bildet jedoch die Verschiedenheit der Aufsicht, die Kommunalaufsicht über Selbstverwaltungsangelegenheiten im engeren Sinne und Dienstaufsicht über Auftragsangelegenheiten ist. Die erste Aufsichtsart beschränkt sich auf eine Ueberwachung, ob die Grenzen der Selbstverwaltungsbefugnisse nicht überschritten werden und ein Eingreifen nur bei einer derartigen Ueberschreitung, sie ist also im wesentlichen nur eine Rechtskontrolle. Eine Ausnahme bildet das lediglich für gewisse Fälle besonders schwerwiegender Entscheidungen der Aufsichtsbehörde vorbehaltene Bestätigung- und Genehmigungsrecht[22]). Bei der Dienstaufsicht dagegen besteht eine Weisungsbefugnis für jeden Einzelfall, also auch Zweckmäßigkeits- und Ermessenskontrolle[23]).

---

[21]) Vgl. Preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850, § 1 „im Namen des Staates"; Otto Mayer, S. 362; St. Genzmer a. a. O. S. 100; Blumenthal im Preußischen Verwaltungsblatt 45, S. 379 r. Sp. (zitiert Drews), dazu Bill Drews in der Kölnischen Zeitung Nr. 828 vom 16. Oktober 1920, Erste Morgenausgabe, Artikel „Provinzialautonomie" l. Sp.; OVG im Preußischen Verwaltungsblatt 45, S. 164 ff.; Brauchitsch, 2. Bd., Polizeiverwaltungsgesetz, Anm. 1 und 2 zu § 1 S. 47/48; Huber, Anm. 2 vor Art. 70 S. 147/148; Stier-Somlo, Pr. Vf., Anm. 1 B zu Art. 72 S. 227; Giese-Volkmann, Anm. II 2, 3 zu Art. 72 S. 225; Vogels, Anm. I 1 zu Art. 70 S. 175; Friedrichs in der Stufev 1922/23 Nr. 16 S. 259.

[22]) Das Peters, S. 229 besonders hervorhebt und ihn zu dem Schluß kommen läßt, Kommunalaufsicht sei auch Zweckmäßigkeitskontrolle.

[23]) Brauchitsch, 7. Bd., Kreisordnung für die östlichen Provinzen, Anm. 3 zu § 2 S. 10/12; OVG Bd. 21, S. 424, 428, Bd. 82, S. 82 ff.; Hatschek bei Stengel-Fleischmann, Bd. 3, S. 424 „Selbstverwaltung"; Grueber, S. 127; Merkl, § 23 S. 351 („Kontrolle" und „Weisungskompetenz"); Hatschek, Lehrbuch § 40 I S. 328, IV S. 331, andererseits § 11 4 S. 69; OVG in der Deutschen Juristenzeitung Bd. 2, S. 407 III A Nr. 164; Otto Mayer, Bd. II, S. 362, 395; Stier-Somlo, Handbuch, Bd. I, § 9 IV S. 59; St. Genzmer a. a. O., S. 100/101; Dieckmann, S. 589; Schoen, a. a. O., § 2 I 3 am Ende S. 204; Hütterroth in der Stufev 1930 Nr. 3 S. 60 Einleitung; Kitz im Preußischen Verwaltungsblatt 45, S. 250 l. Sp. (zitiert Drews); Gerhard Anschütz in der Juristischen Wochenschrift 45 II S. 1149 l. Sp.; Friedrichs im Verwaltungsarchiv Bd. 30, S. 75, 78/79 unter „Recht und Ermessen", S. 80, unter „Fachaufsicht" letzter Satz; Bornhak, S. 61, 68, 72; Hue de Grais, S. 127, 130, 132; Waldecker, Vorbemerkung vor Art. 70 S. 203 Abs. 1; Huber, Anm. 3 zu Art. 70 S. 150; Stier-Somlo, Pr. Vf., Anm. 1 B a zu Art. 72 Art. S. 227; Triepel, Reichsaufsicht, § 8 1 S. 149 Haupttext unten; Giese-Volkmann, Anm. 4 zu Art. 70 S. 220, Anm. II 4, 6 zu Art. 72 S.

Eine gesetzliche Aufzählung der Eingriffsbefugnisse spricht im Zweifel für Selbstverwaltung im engeren Sinne, da sie als Zweckmäßigkeitskontrolle eine ausdrücklich hervorzuhebende Ausnahme darstellen; im übrigen sind die Selbstverwaltungskörper dann selbständig. Eine gesetzliche Begriffsbestimmung und Gegenüberstellung für beide Verwaltungsmöglichkeiten findet sich in Art. 72 Pr. Vf. Sie bezieht sich hier zwar nur auf die Provinzialverbände, ist aber in dieser Form ebenso auf andere Selbstverwaltungskörper anwendbar[24]). Auch die §§ 98 und 100 des Referenten-Entwurfs eines Preußischen Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung (R. v. Deckers Verlag / G. Schenk, Berlin 1930) enthalten eine ausdrückliche gesetzliche Festlegung. Eine gesetzliche Beschränkung der Kommunalaufsicht enthalten das Preußische Zuständigkeitsgesetz im § 15 für die Stadt- und im § 29 für die Landgemeinden und Gutsbezirke, die östliche Landgemeindeordnung im § 140, die östliche Kreisordnung im § 178. In all diesen Vorschriften wird eine Beanstandungsmöglichkeit nur bei Befugnisüberschreitung und Gesetzesverletzung, nicht dagegen in Ermessensfragen gewährt. In den jüngeren Gesetzen, im Zuständigkeitsgesetz und in der östlichen Landgemeindeordnung ist sogar die Beanstandungsmöglichkeit der Aufsichtsbehörde in anderen als den angeführten Fällen ausdrücklich verneint (§§ 15 Abs. 2, 29 Abs. 2 Zuständigkeitsgesetz, § 140 Abs. 2 östliche Landgemeindeordnung). Da im Zuständigkeitsgesetz entgegenstehende Vorschriften der Gemeindeverfassungsgesetze aufgehoben werden, war es nicht mehr nötig, entsprechende Bestimmungen in die ältere östliche Kreisordnung und Provinzialordnung nachträglich aufzunehmen. § 177a östliche Kreisordnung und entsprechend die §§ 115, 116, 117 östliche Provinzialordnung ordnen nur an, daß die Aufsichtsbehörden darüber zu wachen haben, daß die Selbstverwaltung „den Vorschriften der Gesetze gemäß" und „in geordnetem Gange" geführt wird, zu diesem Zwecke wird ihnen ein näher umrissenes Informationsrecht gewährt. Wie im Gegensatz dazu die Auftragsangelegenheiten zu erledigen sind, geht z. B. aus § 62 Abs. 1 I Ziff. 1 östliche Städteordnung in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Polizeiverwaltungsgesetz hervor, ebenso aus § 43 Abs. 3 Preußisches Volksschulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 in der heutigen Fassung. In beiden Fällen heißt es, daß die beauftragte Stelle — der Bürgermeister im ersten, die Schuldeputation im zweiten Falle — den Weisungen der vorgesetzten Behörde als deren Organ nachzukommen hat. Auch nach dem schon oben erwähnten Art. 72 Pr. Vf. handeln die Selbstverwaltungskörper bei Ausübung der Selbstverwaltung im engeren Sinne „selbständig", bei Erledigung von Auftragsangelegenheiten „als ausführende Organe des Staates". Bei Selbstverwaltungskörpern, die keine Kommunen oder Kommunalverbände sind,

225/227; Vogels Anm. IV zu Art. 70 S. 177; Hugo Preuß bei Brix-Lindemann, 3. Bd., Artikel „Staatsaufsicht" S. 808 ff. („Aufsicht" und „Subordination"), allerdings unter unklarer und dürftiger Behandlung der Auftragsangelegenheiten S. 812 l. Sp.; Friedrichs in der Stufev, 1920/21, S. 374 ff., 396 ff., insbesondere S. 377, 396 l. Sp. am Ende; Peters, S. 221.

[24]) Bitter, Bd. I 1, S. 111, Bd. 2, S. 603/604 II; Dieckmann, S. 598; Giese-Volkmann, Anm. II 1, vor Art. 70 S. 220.

tritt an Stelle der Kommunalaufsicht eine dieser genau entsprechende Selbstverwaltungsaufsicht.

δ) Schließlich ist noch der Unterschied zwischen Auftragsverwaltung und Verwaltung durch beliehene öffentliche Unternehmer zu erörtern. Einmal sind beide insofern verschieden, als der beliehene öffentliche Unternehmer seine Tätigkeit im eignen Namen aus eignem Recht ausübt, während der Beauftragte im Namen des Auftraggebers als dessen Organ tätig wird[25]). Zweitens besteht beim beliehenen öffentlichen Unternehmer nicht die oben dargelegte absolute Weisungsbefugnis, die den Auftragsangelegenheiten eigen ist. Zwar können auch ihm von der Aufsichtsbehörde verbindliche Weisungen für den Einzelfall gegeben werden; doch ist die diesbezügliche Befugnis der Aufsichtsbehörde insofern nur eine relative, als sie ihre Grenzen in den Verleihungsbedingungen findet. Nur soweit der Unternehmer seine Verpflichtungen aus diesen nicht erfüllt, kann er dazu angehalten werden. Darüber hinaus jedoch besteht keine Eingriffsmöglichkeit. Drittens ist der beliehene öffentliche Unternehmer im Gegensatz zum „Beauftragten", der ebenso wie die Selbstverwaltungskörper nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein kann, in der Regel nur eine juristische Person des Privatrechts oder eine natürliche Person[26]). Zwar kann gelegentlich auch einmal eine juristische Person des öffentlichen Rechts als öffentlicher Unternehmer vorkommen, z. B. ein Kreiskommunalverband, der eine Kleinbahn betreibt, (§ 12 Preußisches Kleinbahngesetz vom 28. Juli 1892 G. S. S. 225); doch tut er dies nicht in seiner Eigenschaft als Selbstverwaltungskörper, als juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern als Rechtssubjekt schlechthin. Die Verwaltungstätigkeit als Unternehmer gehört nicht zu seinen notwendigen Zwecken, wie Walter Jellinek[27]) sagt. Als vierter Unterschied ist festzustellen, daß der beliehene öffentliche Unternehmer die Konzession auf seine Veranlassung erhält, während der Beauftragte den Auftrag ohne seine Mitwirkung bekommt. Niemand ist verpflichtet, öffentlicher Unternehmer zu werden, dagegen sind die Länder und Selbstverwaltungskörper verpflichtet, Aufträge des Reichs anzunehmen, wie wir weiter unten sehen werden.

b) In ihrem Wesen entspricht die Reichsauftragsverwaltung ganz den Auftragsangelegenheiten in den Ländern, z. B. in Preußen, wo als Schulbeispiel die bereits oben erörterten Fälle der Ortspolizei und des Schulwesens gelten[28]). Wer die Kosten des in Auftrag gegebenen Verwaltungszweigs trägt, ist für die rechtliche Beurteilung gleichgültig. In der Regel trägt sie der Beauftragte, wenigstens unmittelbar[29]). Er leistet zunächst die notwendigen Zahlungen aus seiner Kasse; ob und in welchem

---

25) Jellinek, § 23 I 1 S. 505.

26) Peters, S. 42 unten.

27) S. 505 I 1 Abs. 1.

28) Peters, S. 213/214.

29) Hatschek, Lehrbuch, § 11 S. 68; Otto Mayer, Bd. II, S. 362; Fleiner, S. 113; St. Genzmer, a. a. O. S. 100; Kitz im Preußischen Verwaltungsblatt 45 S. 251 l. Sp.; Giese, Anm. 1 zu Art. 15 S. 86/87; Friedrichs in der Stufen 1920/21, S. 396 l. Sp.; Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz § 3.

Umfange er seine Auslagen vom Auftraggeber erstattet erhält, ist im Einzelfall verschieden. Eine Reichsauftragsverwaltung bildet heute noch die Ausnahme. Die Regel ist noch die Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder nach Art. 14 Rvf. Ein Auftrag[30]) erfolgt entweder bei Sachen, die zur ausschließlichen gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reichs nach Art. 6 Rvf. gehören und im allgemeinen auch verwaltungsmäßig primär vom Reich erledigt werden, oder bei Sachen, die zur einfachen gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reichs nach Art. 7 Rvf. gehören, die sich dieses aber verwaltungsmäßig selbst vorbehält, um sie dann als Auftragsangelegenheiten weitergeben[31]).

§ 3.

Rechtsquellen.

a) Zunächst ist zu untersuchen, in welchen der verschiedenen Rechtsquellenarten überhaupt Aufträge enthalten sein können oder müssen.

1. Die Hauptart der Rechtsquelle ist das Gesetz. Bevor jedoch in eine Erörterung darüber eingetreten werden kann, ob und in welchen Fällen ein Auftrag in Gesetzesform erfolgen muß, erhebt sich die Vorfrage, ob eine grundsätzliche Pflicht der Länder und Selbstverwaltungskörper besteht, Aufträge des Reichs anzunehmen. Diese Frage ist aus folgenden Gründen zu bejahen. Einerseits sind die Länder nach Art. 14 Rvf. grundsätzlich zur Ausführung der Reichsgesetze verpflichtet. Andererseits kann ebenfalls nach Art. 14 Rvf. durch einfaches Reichsgesetz das Reich sich die Ausführung selbst vorbehalten, also die Länder dabei ausschalten[1]). Die einzige Ausnahme bildet lediglich das Justizwesen, das nach Art. 103 Rvf. abgesehen vom Reichsgericht den Ländern gewährleistet ist und diesen daher nur im Wege der Verfassungsänderung entzogen werden kann. Die Länder haben demnach zwar kein Recht darauf, zur Ausführung herangezogen zu werden, wohl aber die Pflicht, wenn dies geschieht, die Ausführung zu übernehmen. Zwischen diesen beiden extremen Wegen liegt als Mittelweg der, daß das Reich die Länder zwar nicht ganz ausschaltet und die Gesetze durch eigne Behörden ausführt, andererseits aber auch nicht die Ausführung den Ländern zu eignem Recht überläßt, son-

[30]) Poetzsch-Heffter, Rvf., vor Art. 78, 2 S. 338 teilt ein in Reichsverwaltung im engeren Sinne = Verwaltung durch reichseigne Behörden, Auftrags- oder Mediatverwaltung = Verwaltung durch Landesbehörden im besonderen Auftrag des Reichs unter seiner Dienstaufsicht, Reichsverwaltung im weiteren Sinne = „Landesverwaltung" das heißt Selbstverwaltung durch die Länder unter Aufsicht nach Art. 15; anderer Meinung Anschütz, Anm. zu Art 5 S. 68, der die Landesverwaltung nicht als vom Reich abgeleitete Selbstverwaltung, sondern als primäre Verwaltung kraft eignen Rechts ansieht; ebenso Giese, Anm. 1 zu Art. 5 S. 58/59, und Anm. 1 zu Art. 15 S. 86/87.

[31]) Ablehnend Held, 2. Bayerische Denkschrift 1926, II B 1 b Beratungsunterlagen S. 369/370.

dern sie in der dargestellten Weise beauftragt. Wenn also die Länder sich die beiden Außenwege gefallen lassen müssen, sind sie auch verpflichtet, auf den Mittelweg einzugehen[2]). Die Beauftragung stellt vom Standpunkt der Länder aus das Weniger an Machteinbuße gegenüber dem Mehr der gänzlichen Ausschaltung durch reichseigne Verwaltung dar. Vom Standpunkt des Reichs aus können keine Bedenken bestehen, da umgekehrt die Auftragsverwaltung das Weniger an Delegation gegenüber dem Mehr der Länderverwaltung nach Art. 14 Rvf. ist. Soweit die Ausführung der Gesetze verfassungsmäßig dem Reiche vorbehalten ist, wird ebenfalls gegen eine Auftragsverwaltung nichts einzuwenden sein, da das Reich schließlich stets auf Rechte, die es sich vorbehält, freiwillig verzichten kann, die Auftragsverwaltung ja außerdem auch letzten Endes Reichsverwaltung bleibt. Für die Länder bietet die Auftragsverwaltung gegenüber der Verwaltung durch reichseigne Behörden den Vorzug, daß die Personalpolitik in ihrer Hand liegt. Erfahrungsgemäß kommt es neben dem Inhalt eines Gesetzes auch sehr wesentlich auf dessen Ausführungsweise an. Auf diese haben die Länder trotz der absoluten Weisungsbefugnis des Reichs, die praktisch ja doch nicht restlos alle Einzelheiten erfassen kann, einen Einfluß, da ihre Beamten tätig sind, die mit den örtlichen Verhältnissen besser bekannt sind und bei der Bevölkerung oft größeres Vertrauen genießen als Reichsbeamte. Die Länder bilden die Beamten aus, ernennen sie und rufen sie ab, sie haben die Disziplinargewalt. So kommt man zu dem Ergebnis, daß eine Auftragserteilung an die Länder durch einfaches Reichsgesetz stets möglich ist. Aber auch ein Auftrag an Selbstverwaltungskörper durch einfaches Reichsgesetz wird zu bejahen sein. Sie genießen nicht den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz wie die nach herrschender Ansicht[3]) Staatseigenschaft besitzenden Länder, sondern sind ohne jede Einschränkung der einfachen Reichsgesetz-

[1]) Seybold, S. 64 8. Kapitel Abs. 2.

[2]) Ebenso Poetzsch, Jahrbuch 13 S. 42; der entgegengesetzten Ansicht von Held, Abgrenzung S. 15, 46 vor allem aber in der 2. Bayerischen Denkschrift 1926 II B 1 b Beratungsunterlagen S. 370, l. Sp. oben, kann nicht beigetreten werden. Wie der Mittelweg durch Art. 15 Abs. 1 Satz 2 ausgeschlossen sein soll, ist nicht einzusehen, da es sich ja hier nur um Dinge handeln kann, in denen das Reich das Recht der Gesetzgebung hat. Gebiete der ausschließlichen Landeskompetenz kommen sowieso nicht in Frage. Derselben Meinung wie Held ist, ohne besondere Begründung Brecht, Beratungsunterlagen S. 322 oben. Für den Mittelweg spricht sich Anschütz aus, Verhandlungen Juli 29 S. 44 r. Sp.

[3]) Z. B. Anschütz, Anm. 2—4 zu Art. 1 S. 36/38, Anm. zu Art. 5 S. 68/69; ferner derselbe in den Verhandlungen Juli 29, S. 44 l. Sp. unten, r. Sp. oben; Giese, Anm. 3 zu Art. 1 S. 45/47, Anm. 1 zu Art. 5 S. 58/59; Berliner Protokoll vom 11. August 1922, zitiert von Held in der Länderkonferenz S. 36 r. Sp. 4. Abs., Erklärung der Reichsregierung, abgedruckt bei Bredt, S. 112/113, Fußnote 2; ferner Bredt, S. 129, 136; Held, Abgrenzung, S. 49 oben, S. 96 unten; derselbe in der 2. Bayerischen Denkschrift 1926 I 2, Beratungsunterlagen S. 363 r. Sp. 1 Abs. 1, I 3 am Anfang S. 364 l. Sp., III B 4. Abs. S. 384 l. Sp. Auf die Streitfrage selbst kann hier nicht eingegangen werden. Von den drei notwendigen Voraussetzungen eines Staatswesens — Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt — sind die ersten beiden bei den Ländern unstreitig vorhanden. Doch auch das Vorhandensein von Staatsgewalt wird man bejahen müssen, da die Reichsver-

gebung unterworfen, bei der zur Erörterung stehenden Frage um so mehr, als sogar die bedeutend selbständigeren Länder dem Auftrag eines einfachen Reichsgesetzes nachzukommen haben.

2. Nachdem festgestellt ist, daß durch Gesetz Aufträge erfolgen können, erhebt sich die weitere Frage, ob sie nur durch Gesetz geschehen oder auch im Verordnungswege erteilt werden können. Dem Auftrag durch Gesetz ist der Auftrag durch Verordnung mit Gesetzeskraft ohne weiteres gleichzustellen. Ein Auftrag durch Ausnahme-Verordnung nach Art. 48 Rvf. oder durch gesetzesvertretende Verordnung auf Grund eines besonderen Ermächtigungsgesetzes ist möglich, wenn nur die sonstigen Voraussetzungen zum Erlaß einer derartigen Verordnung vorliegen, da diese ja ein Gesetz ersetzen soll. Kann nun auch ein Auftrag in sonstigen Verordnungen enthalten sein? Wenn von Art. 14 Rvf. eine Ausnahme im Sinne des Halbsatz 2 gemacht werden soll, so ist allerdings ein Gesetz oder eine Verordnung mit Gesetzeskraft nötig. Bezüglich der Auftragserteilung gibt es dann zwei Möglichkeiten. Entweder erfolgt ein sofortiger Auftrag im Gesetz selbst durch Aufnahme einer Bestimmung, die besagt, die Ausführung erfolge in der Zentralinstanz durch den zuständigen Reichsminister, in der Mittel- und Unterinstanz durch mittlere und örtliche Landesbehörden im Namen und unter Verantwortung des Reichs unter Leitung des Reichsministers, oder die Ausführung wird zunächst ganz dem Reich vorbehalten; das ist allerdings auf den Gebieten nicht mehr nötig, auf denen es bereits in der Reichsverfassung (Art. 76 ff.) geschehen ist. So erhebt sich die weitere Frage, ob in diesen Fällen, das heißt also, wenn die Verwaltung, sei es in der Reichsverfassung selbst, sei es nach Art. 14 Halbsatz 2, durch einfaches Reichsgesetz dem Reiche vorbehalten ist, zum Auftrag ein neuer Gesetzesakt nötig ist oder er im Verwaltungswege erfolgen kann. Hier wird man zwischen Ländern und Selbstverwaltungskörpern unterscheiden müssen. Nach Art. 14 Rvf. besteht eine grundsätzliche Pflicht der Länder zur Ausführung der Reichsgesetze. Wenn diese den Ländern entzogen werden soll, so ist der erschwerte Weg des Gesetzesaktes vorgeschrieben, um die Länder vor Kaltstellung und Beiseitedrängung durch das Reich zu schützen. Ist diese aber einmal erfolgt, so ist für eine Milderung kein Gesetzesakt nötig, zumal ja, wie wir oben gesehen haben, die Auftragsverwaltung gegenüber der reichseignen Verwaltung für die Länder hinsichtlich ihres Einflusses die vorteilhaftere Verwaltungsart ist. Das Reich kann also in diesem Falle die Länder im Verwaltungswege beauftragen. Anders ist es mit den Selbstverwaltungskörpern. Eine generelle grundsätzliche Pflicht für alle Selbstverwaltungskörper, die Reichsgesetze auszuführen, besteht im Gegensatz zur Pflicht der Länder dazu nicht. Vielmehr hat jeder Selbstverwaltungskörper nur die Pflichten, die ihm nach dem Gesetz, auf Grund dessen er gebildet ist, obliegen. Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der

---

fassung selbst eine solche den Ländern zuerkennen will; vgl. hierzu die Art. 5 („Staatsgewalt" in Landesangelegenheiten), 17 (frei„staat"liche Verfassung), 110 (Reichs- und Staatsangehörigkeit), 131 („ . . . . . dem Staat, in deren Dienst . . . . ."), 144 und 149 (Aufsicht des Staates im Gegensatz zu Aufsicht des Reichs).

Verwaltung ist es daher nicht angängig, Selbstverwaltungskörper durch Verwaltungsakt beliebig mit Aufgaben zu belasten. Eine Beauftragung von Selbstverwaltungskörpern wird daher nur durch Gesetz oder zum mindesten auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erfolgen können. Praktisch würden als Verordnungsarten für Aufträge außer den oben erwähnten Ausnahme- und gesetzesvertretenden Verordnungen — die übrigens nur in den seltensten Fällen Aufträge enthalten dürften — von den Rechtsverordnungen in erster Linie Ausführungsverordnungen, in zweiter Linie Polizeiverordnungen in Frage kommen. Verwaltungsverordnungen würden hauptsächlich in Form von Ausführungsverwaltungs- und Organisationsverordnungen, daneben in Dienstanweisungen ergehen; Anstaltsverordnungen dürften ausscheiden.

3. Autonome Satzungen, die von Selbstverwaltungskörpern erlassen werden, kommen als Rechtsquellen für Aufträge nicht in Betracht, da das Reich ja Auftraggeber ist und sich die Selbstverwaltungskörper nicht selbst beauftragen können.

Auch rechtssetzende Vereinbarungen scheiden als Quelle für Aufträge aus. Ist eine Ausnahme im Sinne des Art. 14 Halbsatz 2 Rvf. durch einfaches Reichsgesetz oder sogar die Reichsverfassung gemacht, so kann ein Auftrag, wie dargelegt, den Ländern einseitig durch das Reich im Verwaltungswege erteilt werden. Eine rechtssetzende Vereinbarung dürfte sich daher praktisch erübrigen. Ist die genannte Ausnahme aber nicht durch einfaches Reichsgesetz oder die Reichsverfassung gemacht oder handelt es sich um einen Selbstverwaltungskörper als Beauftragten, so kann die Ausnahme oder die gesetzliche Ermächtigung zur Beauftragung nicht durch rechtssetzende Vereinbarung ersetzt werden, da dies verfassungswidrig wäre und gegen den Grundsatz von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstieße.

Gewohnheitsrecht als Quelle für Aufträge ist zwar begrifflich nicht ausgeschlossen, jedoch praktisch äußerst unwahrscheinlich. Theoretisch wäre es denkbar, daß zum Beispiel ein bestimmter reichsgesetzlich geregelter Verwaltungszweig zunächst der Landesverwaltung nach Art. 14 Rvf. unterliegt und die Reichsaufsicht sich dementsprechend in den Grenzen des Art. 15 Rvf. bewegt. Allmählich gehen die „allgemeinen Anweisungen" der Reichsregierung über den Rahmen des Art. 15 hinaus immer mehr ins einzelne und werden schließlich zu einer reinen Dienstaufsicht, ohne daß die Länder sich dagegen sträuben, sondern sie vielmehr dulden und ihnen nachkommen in dem Bewußtsein, es sei so rechtens. Wenn diese Praxis schließlich auch noch von den Gerichten und Verwaltungsgerichten anerkannt wird, so ist eine gesetzeskräftige Gewohnheitsrechtsnorm da[4]). So liegt dann zwar kein ausdrücklicher „Auftrag", wohl aber eine „Auftragsangelegenheit" vor. Wie gesagt, ist jedoch die Entstehung von Gewohnheitsrecht als Auftragsquelle praktisch äußerst unwahrscheinlich, tatsächlich jedenfalls bisher noch nicht eingetreten.

b) Nachdem wir festgestellt haben, welche Rechtsquellen Aufträge

---

[4]) Jellinek, S. 117/118.

überhaupt enthalten können, wollen wir nunmehr sehen, in welchen einzelnen Quellen tatsächlich Aufträge zu finden sind.

1. Die Reichsverfassung enthält unmittelbar keine Aufträge. Die Möglichkeit zu Auftragserteilungen ist jedoch überall dort enthalten, wo sich das Reich Angelegenheiten für seine Verwaltung vorbehält. Art. 5 Rvf. stellt ganz allgemein fest, daß Reichsangelegenheiten von Reichsorganen erledigt werden. Bei Auftragsangelegenheiten sind die beauftragten Stellen als solche, wie wir bei Erörterung und Abgrenzung des Begriffs der Auftragsverwaltung gesehen haben, „Organe des Reichs" im Sinne des Art. 5. Art. 14, der es ermöglicht, die Ausführung aller Reichsgesetze mit Ausnahme des Justizwesens durch einfaches Reichsgesetz dem Reich zu übertragen, ist bereits im einzelnen erörtert worden.

Die Reichsverfassung scheidet scharf zwischen gesetzgeberischer und ausführungs- (verwaltungs-)mäßiger Zuständigkeit des Reichs. Bestimmungen über die erste enthalten die Art. 6 ff., über die letzte die Art. 78 ff. Hier interessiert in erster Linie die verwaltungsmäßige Zuständigkeit. Welche einzelnen Verwaltungszweige sich das Reich nach der Reichsverfassung vorbehalten hat, werden wir später sehen.

Es liegt nahe, daß sich das Reich das, wofür es gesetzgeberisch ausschließlich zuständig ist, meist auch verwaltungsmäßig vorbehält. Doch kann es die Ausführung auch den Ländern überlassen. Was gesetzgeberisch ausschließlich Landessache ist, wird fast stets auch verwaltungsmäßig Landessache sein, doch kann es auch Reichsbehörden übertragen werden. Die Dinge entsprechen etwa folgender Uebersicht:

I. Ausschließliche gesetzgeberische Reichszuständigkeit:
 Ausführungszuständigkeit:
 a) In der Regel das Reich durch eigne Behörden[5]),
 b) Seltener das Reich auftragsweise durch Landesbehörden[6]),
 c) Ebenfalls selten das Land durch Landesbehörden.

II. Ausschließliche gesetzgeberische Landeszuständigkeit:
 Ausführungszuständigkeit:
 a) Fast stets das Land durch Landesbehörden,
 b) Selten das Land kraft Uebertragung durch Reichsbehörden.

III. Konkurrierende gesetzgeberische Zuständigkeit:
 Ausführungszuständigkeit:
 a) Soweit Landesgesetze das Land durch Landesbehörden oder kraft Uebertragung durch Reichsbehörden,
 b) Soweit Reichsgesetze in der Regel das Land durch Landesbehörden, selten das Reich durch Reichs- oder auftragsweise durch Landesbehörden[7]).

---

[5]) Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 39; Giese, Anm. 1 zu Art. 14 S. 84.

[6]) Arndt, Rvf., Anm. zu Art. 5 S. 66 am Ende; RGZ 112, Anhang S. 43/44; Poetzsch-Heffter, Rvf., Anm. 3 zu Art. 5, Abs. 2 am Ende S. 97, Anm. 3 bγ zu Art. 14 S. 129/130; Anschütz, Anm. 4 zu Art. 14 S. 108, Anm. 1c zu Art. 15 S. 111; Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 39.

[7]) Arndt, Rvf., Anm. zu Art. 14 S. 91 am Ende; Anschütz, Anm. 4 zu Art. 14 S. 108, Anm. 1c zu Art. 15 S. 111; Giese, Anm. 2 zu Art. 14 S. 85.

Grundsatz- und Bedarfszuständigkeit bedürfen als Sonderarten[8]) der konkurrierenden Zuständigkeit keiner besonderen Behandlung, die Tendenz ihrer Regelung ergibt sich von selbst. Bei ihnen wird fast stets Ausführung durch die Länder nach Art. 14 Rvf. in Frage kommen.

Aus dem Vorhergesagten ergibt sich noch folgendes: Wenn eine Sache durch Reichsgesetz geregelt ist, und sie verwaltungsmäßig auftragsweise von Selbstverwaltungskörpern der Länder erledigt wird, so folgt daraus noch nicht, daß es eine Auftragsangelegenheit des Reichs ist, die Regel wird vielmehr sein, daß das Reich die Ausführung den Ländern schlechthin nach Art. 14 Rvf. überläßt, und diese dann die Erledigung auftragsweise ihren Selbstverwaltungskörpern übertragen. Es handelt sich dann also um eine Auftragsangelegenheit des Landes[9]).

In der Reichsverfassung behält sich das Reich in Art. 78 die auswärtige, in Art. 79 die Heeres-, in Art. 80 die Kolonialverwaltung vor, — letztere ist zurzeit praktisch nicht vorhanden, weil wir noch keine Kolonien wieder besitzen. Die Art. 82 und 83 erklären die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben zur Reichssache. Bei Art. 84 war daran gedacht, daß, abgesehen von den Zöllen und Verbrauchsabgaben, andere Reichsabgaben durch Landesbehörden verwaltet werden sollten. Hierbei behielt sich das Reich nicht nur ein gesetzgeberisches Organisationsrecht über die Landesabgabenbehörden (Ziff. 1), sondern auch eine besondere Regelung der Aufsicht vor (Ziff. 2), die abweichend vom Art. 15 Rvf. — denn sonst hätte sich eine besondere Regelung erübrigt — offenbar eine Dienstaufsicht werden sollte; also war eine Auftragsverwaltung geplant. Praktisch ist Art. 84 durch den Erlaß der im besonderen Teil zu besprechenden Reichsabgabenordnung, die zur Verwaltung aller Reichsabgaben reichseigne Behörden errichtete, überholt. Post-, Eisenbahn-, Wasserstraßen- und Seezeichenverwaltung werden in den Art. 88, 89—92, 97, 101 dem Reiche übertragen. In Art. 95 behält sich das Reich die Aufsicht über die nicht von ihm verwalteten Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs vor. Ob und wieweit auf Grund der genannten Vorbehalte Aufträge ergangen sind, wird im besonderen Teil zu untersuchen sein.

2. Die meisten Aufträge sind in einzelnen Reichsgesetzen ergangen, auf die einzugehen Sache des besonderen Teils ist.

3. Ebenso wird im besonderen Teil darauf zurückzukommen sein, ob und in welchen Reichsverordnungen Aufträge zu finden sind.

4. Da das Reich Auftraggeber ist, kommen aus den dargelegten Gründen nur Reichsgesetze und Reichsverordnungen, nicht aber Landesgesetze und Landesverordnungen in Frage. Wenn auch der Auftrag nur in Reichsrechtsnormen enthalten sein kann, so schließt das nicht aus, daß das materielle Recht, nach dem die Auftragsverwaltung arbeitet, ganz oder zum Teil Landesrecht ist. So hat sich zum Beispiel die Strom- und Schiffahrtspolizei zum Teil nach landesrechtlichen Polizeiverordnungen

[8]) Bühler, Vorbemerkung zu Art. 6—12 Abs. 1 S. 33; Held, 1. Bayerische Denkschrift 1924, B I 1, Beratungsunterlagen, S. 349 l. Sp. am Ende.

[9]) OVG im Preußischen Verwaltungsblatt 45, S. 165 l. Sp. Abs. 4. Dasselbe OVG 78, S. 71 ff.

zu richten (§ 15 Wasserstraßenstaatsvertrag, näheres siehe weiter unten)[10].

§ 4.

Literatur.

Besondere Literatur über Auftragsangelegenheiten des Reichs ist nicht vorhanden. Wort und Gedanke werden nur hier und da gelegentlich bei einzelnen Verwaltungszweigen erwähnt. Das Schrifttum zu diesen ist im besonderen Teil jeweils an den entsprechenden Stellen behandelt. Ueber die Auftragsverwaltung in den Ländern, die hier vergleichsweise herangezogen wird, ist mehr vorhanden.

a) Einiges bringen die angezogenen großen systematischen Werke von Walter Jellinek, Herrnritt, Schoen, Hatschek, Otto Mayer, Fleiner, Merkl, Stier-Somlo (Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen), Dieckmann, Bornhak, Hue de Grais, Bitter (Handwörterbuch), Brix-Lindemann (Handwörterbuch), Stengel-Fleischmann (Wörterbuch).

b) An Kommentaren, die zum Thema das eine oder andere zu sagen haben, sind von den Reichsverfassungskommentaren zu nennen Anschütz, Arndt, Bühler, Giese und Poetzsch-Heffter, von solchen zur Preußischen Verfassung Arndt, Giese-Volkmann, Huber, Stier-Somlo, Vogels und Waldecker, als Kommentar zu sonstigen Gesetzen noch Brauchitsch-Drews-Lassar.

c) In Monographien und Zeitschriften äußern sich: St. Genzmer, Kitz, Friedrichs, Held, Poetzsch, Hütteroth, Saemisch, die Reichsregierung, Triepel, Cohn, Hatschek, Blumenthal, Drews, Anschütz, Koch-Weser, Hamm, Adelung, Brecht, Bredt, Peters.

d) In Entscheidungen haben sich der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich und das Preußische Oberverwaltungsgericht an den angeführten Stellen ausgelassen.

---

[10]) Lassar im Jahrbuch XIV S. 213.

B. Besonderer Teil.

§ 5.

Allgemeine Innere Verwaltung.

Aus dem weiteren Gebiet der allgemeinen Inneren Verwaltung sind vier Teilgebiete auf das Vorliegen einer Auftragsverwaltung zu untersuchen, nämlich das Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen, die Einrichtung und Arbeit der Standesämter, die im Reichskriminalpolizeigesetz vorgesehene Behördenordnung und das Verfahren nach dem Durchführungsgesetz zum Versailler Vertrage.

a) Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen. Rechtsquellen sind hierfür: 1. Das Reichswahlgesetz vom 6. März 1924 (RGBl. I S. 159, 172), abgeändert durch Gesetz vom 13. März 1924 (RGBl. I S. 173), 2. Das Reichsgesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921 (RGBl. S. 790), abgeändert durch Gesetz vom 31. Dezember 1923 (RGBl. 1924 I S. 4), 3. Die Reichsstimmordnung vom 14. März 1924 (RGBl. I S. 173), abgeändert unter dem 3. November 1924 (RGBl. I S. 726), 17. März 1925 (RGBl. I S. 21), 14. Mai 1926 (RGBl. I S. 224), 5. Dezember 1929 (RGBl. I S. 208), 24. Juli 1930 (RGBl. I S. 353).

Nach dem Reichswahlgesetz haben gemäß § 13 die Gemeinden die Wählerlisten und Wahlkarteien des § 3 zu führen. Auf Grund des § 25 sind die Landesregierungen verpflichtet, die amtlichen Stimmzettel herzustellen. Die §§ 41, 42 regeln die Kostenerstattungspflicht des Reiches den Ländern und Gemeinden gegenüber.

Entsprechend setzt das Gesetz über den Volksentscheid fest: Im § 16 Abs. 2 die Pflicht der Landesregierungen zur Herstellung der Stimmzettel, im § 34 Abs. 1 die Pflicht der Gemeinden zur Auslegung der ihnen von den Antragstellern übergebenen Eintragungslisten, im § 40 ihre Verpflichtung zur Beurkundung über die Berechtigung der Eingetragenen. § 38 verpflichtet die Gemeinden und gegebenenfalls die Aufsichtsbehörden zur Entscheidung über Einsprüche.

Die hier den Landes-, insbesondere Gemeinde-Behörden zugewiesenen Aufgaben sind keine Auftragsangelegenheit, sondern Ausführung von Reichsgesetzen durch die Länder. Diese ist nach Art. 14 RVf. die Regel. Wenn also nicht ausdrücklich die Ausführung dem Reiche vorbehalten ist, liegt sie den Ländern ob. Da hier in keinem der Gesetze ein derartiger Vorbehalt zu finden ist, ist der Normalfall gegeben. Hierfür spricht außerdem, wenngleich nicht zwingend, die Tatsache, daß § 44 Abs. 1 Reichswahlgesetz, § 45 Gesetz über den Volksentscheid bestimmen, daß der Reichsminister des Innern m i t Z u s t i m m u n g d e s R e i c h s r a t s die Ausführungsbestimmungen erläßt — als solche ist dann die Reichsstimmordnung ergangen —; denn dadurch kommt man der Vorschrift des Art. 77 Satz 2 RVf. nach. Wenn die Ausführung den Reichsbehörden zustände, und die Länder nur auftragsweise als Organe des Reiches unter seiner Dienstaufsicht handeln würden, wäre dieser Vorbehalt „mit Zustimmung des Reichsrats" nicht nötig.

Die Reichsstimmordnung führt im einzelnen aus, welche Tätigkeiten zu den in den oben genannten Gesetzen ausgesprochenen Verpflichtungen gehören. So sind folgende Arbeiten Sache der Gemeinden: Führung der Stimmlisten (§§ 2 Abs. 3, 5), Ausstellung der Stimmscheine (§§ 10, 9, 2 Abs. 3), Anzeige der Zahl der ausgestellten Stimmscheine (§ 16 Abs. 1), Bekanntgabe und gegebenenfalls Festsetzung der Auslegungsfrist der Stimmlisten (§§ 18, 110 Abs. 2 Satz 3), Abschluß der Stimmlisten (§ 22), Bereitstellung der Abstimmungsräume (§ 41 Abs. 3), Bekanntmachung über Ort, Zeit und Hergang der Abstimmung (§ 47), Ausstellung gewisser Bescheinigungen und Bestätigungen (§§ 50 Abs. 1 Ziff. 2 und 3, 62d Abs. 1 Ziff. 2 und 3, 68), Bekanntgabe der Eintragungszeiten für Volksbegehren (§ 76 Abs. 1), Ausstellung der Eintragungsscheine (§§ 78—80), Entscheidung über Einsprüche (§ 81), Sammlung der Eintragungsscheine (§ 85 Abs. 2), Abschluß der Eintragungslisten und Weitergabe des Ergebnisses (§§ 91, 92), Aufbewahrung der Eintragungslisten (§ 95 Abs. 2), Hilfe bei Abstimmungen in Heil- und Pflegeanstalten (§ 111 Ziff. 1 und 2), Vorschlag von Abstimmungsvorstehern (§ 111a Nr. 2 Satz 2) und sonstige Mitwirkung bei der Abstimmung von Seeleuten (§ 111a Nr. 5, Nr. 6 Abs. 1), Sammeln der Abstimmungsergebnisse (§ 124 Abs. 1), Aufbewahrung der Verzeichnisse usw. (§§ 126—129 Abs. 1), Weitergabe der Niederschriften (§ 130 Abs. 1).

Der unteren Verwaltungsbehörde sind folgende Geschäfte aufgetragen: Zusammenstellung und Weiterleitung der Anzeigen über die Zahl der ausgestellten Stimmscheine (§ 16 Abs. 2), Sammlung und Weiterleitung von Ergebnissen, gegebenenfalls auf Anordnung der Landesregierungen (§§ 93 Abs. 1, 124 Abs. 3), Sammlung und Weiterleitung der Verhandlungen (§ 130, 160 Abs. 4).

Den obersten Landesbehörden liegt ob: Ernennung der Kreis- und Verbandswahlleiter (§ 24 Abs. 5), Herstellung der Stimmzettel (§ 44 Abs. 1), Bekanntmachung der Wahlzeiten usw. (§§ 46 Abs. 4, 72, 110 Abs. 2 Satz 1).

Im § 165 werden die in einer besonderen Anlage (RGBl. 1924 I S. 253/254, 1930 I S. 354) aufgeführten Behörden für Entscheidungen über Einsprüche und die in den §§ 17, 19 Abs. 2, 34, 38, 40, 41 Abs. 1 genannten Angelegenheiten für zuständig erklärt. § 24 Abs. 3 und 4 erklärt für gewisse Fälle zur Ernennung von Kreis- und Verbandswahlleitern besondere Behörden für zuständig. Auch die Kommunalaufsichtsbehörde hat über manche Einsprüche zu entscheiden (§ 81).

Trotz dieser ziemlich ins Einzelne gehenden Regelung ist ein „Auftrag", das heißt die Begründung einer Auftragsangelegenheit, auch in der Reichsstimmordnung nicht enthalten. Es ergibt sich unmittelbar aus den Vorschriften selbst, daß die Landesbehörden selbständig unter eigener Verantwortung im eigenen Namen ohne Weisungskompetenz des Reiches über Gewährung oder Versagung von Stimmscheinen, Einsprüche dagegen usw. entscheiden. (Vgl. insbesondere § 165 Reichsstimmordnung und Anlage 20 zur Reichsstimmordnung RGBl. 1924 I S. 253/254). Aus diesen Gründen erscheint die Einordnung zum mindesten der Reichswahl- und -Stimmvorbereitungen unter die Auftragsangelegenheiten der

Gemeinden durch Bastian[1]) nicht haltbar, wenn auch die Dinge dort von einem anderen Standpunkt aus und in einem anderen Sinne als hier erörtert werden. Bastian macht keine Unterschiede zwischen Reichs- und Landesauftragsangelegenheiten. Die Frage, ob die Durchführung der Wahlgesetze für die Gemeinden eine Landesauftragsangelegenheit ist, das heißt, ob sie der Kommunal- oder Dienstaufsicht der Länder dabei unterstehen, ist hier nicht zu erörtern. Eine Reichsauftragsangelegenheit ist sie aus den dargelegten Gründen jedenfalls nicht.

b) Standesämter. Rechtsquelle ist das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875 (RGBl. 1875 S. 23), abgeändert durch das Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung § 13 Nr. 6, das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch Art. 46, ferner unter dem 17. Mai 1898 (RGBl. 1898 S. 252), 14. April 1905 (RGBl. 1905 S. 251), 11. Juni 1920 (RGBl. 1920 S. 1209), 8. März 1923 (RGBl. I S. 167), 14. Februar 1924 (RGBl. I S. 116).

Aus den §§ 1, 2, 3 Abs. 1 und 2, 4—8, 11, 14, 66, 83, 84 geht hervor, daß die Ausführung des Gesetzes den Ländern obliegt. § 84 bestimmt, daß die Landeszentralbehörden darüber zu befinden haben, welche anderen Landesbehörden die einzelnen Aufgaben des Gesetzes zu übernehmen haben. § 83 gewährt den Ländern ein allerdings subsidiäres Recht, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Aus dem Gebrauch des Wortes „Staat" — gleich Land im Gegensatz zu Reich — in den §§ 1, 7 Abs. 4, 8 ist zu entnehmen, daß die Länder das Gesetz ausführen; daß sie es aus eignem Recht tun, geht einmal daraus hervor, daß das Gesetz keinen Verwaltungsvorbehalt für das Reich enthält. Da sowohl nach der neuen Reichsverfassung (Art. 14) als auch um so mehr nach der alten, während deren Geltungsdauer das Personenstandsgesetz erlassen wurde, im Zweifel, das heißt mangels eines besonderen Vorbehalts zugunsten von Reichs- oder Reichsauftragsverwaltung, die Verwaltung bei den Ländern liegt, ist die Ausführung des Personenstandsgesetzes Landessache. Außerdem ergibt sich aus den §§ 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, 66, in denen von der „Aufsichtsbehörde", der „unteren" und der „höheren Verwaltungsbehörde" die Rede ist, in Verbindung mit den §§ 11 und 84, daß die Aufsicht in letzter Instanz von den Ländern ohne Verantwortung dem Reich gegenüber geführt wird. Die Standesbeamten handeln im Namen des Landes und führen das Landessiegel. Eine Auftragsangelegenheit des Reiches liegt somit nicht vor, mag § 4 des Gesetzes auch Gemeindebeamte fakultativ zu Standesbeamten bestellen. Den Ländern selbst steht es frei, die Geschäfte anderen Beamten zu übertragen. Außerdem unterliegen die Standesbeamten niemals der Dienstaufsicht des Reiches. Ob die Uebertragung auf die Gemeinden für diese eine Landesauftragsangelegenheit ist (§ 62 Abs. 2 östliche Städteordnung!), steht hier nicht zur Erörterung. Hinsichtlich der Ausführungen von Bastian hierzu[2]) gilt dasselbe wie oben.

c) Behördenordnung nach dem Reichskriminalpolizeigesetz. Dieses ist unter dem 21. Juli 1922 (RGBl. 1922 I S. 513) ergangen und sieht

[1]) Bei Brix-Lindeman, Bd. 3, S. 819 r. Sp.

die Einrichtung eines Reichskriminalpolizeiamtes (§ 1), von Landeskriminalpolizeiämtern und Landeskriminalpolizeistellen (§ 2) vor. Es enthält zwar keinen Reichsauftrag schlechthin, aber doch in einzelnen Fällen. Die Landeskriminalpolizeiämter und -Stellen sind Landesbehörden und unterstehen grundsätzlich den Landeszentralbehörden (§§ 2, 5). Insoweit handelt es sich um die Ausführung eines Reichsgesetzes durch die Länder, (Art. 14 Rvf.). Hierfür spricht auch, ähnlich wie oben, daß nach § 12 die Reichsregierung die Ausführungsbestimmungen mit Zustimmung des Reichsrates erlassen muß, entsprechend Art. 77 Satz 2 Rvf.

Eine Auftragsverwaltung liegt dagegen in den Fällen der §§ 3 Abs. 4 und 7 Abs. 1—3 vor, wonach die Landeskriminalpolizeiämter und -Stellen sowie alle sonstigen Polizeibehörden den Weisungen des Reichskriminalpolizeiamtes nachzukommen haben. Sie handeln in diesem Falle im Namen und unter Verantwortung des Reiches.

Allerdings besagt § 12, daß die Reichsregierung den Zeitpunkt bestimmt, zu dem das Gesetz oder einzelne seiner Vorschriften in Kraft treten. Da eine derartige Bestimmung bisher noch nicht ergangen ist, hat das Reich von sich aus die Ausführung des Gesetzes noch nicht in die Wege geleitet, insbesondere kein Reichskriminalpolizeiamt errichtet. Soweit die Länder Landeskriminalpolizeiämter und -Stellen errichtet haben, ist es aus deren eigner Entschließung geschehen. In der Praxis besteht also nach diesem Gesetz noch keine Auftragsverwaltung.

d) Verfahren nach dem Reichsgesetz zur Durchführung der Art. 177, 178 des Friedensvertrages. Dieses unter dem 22. März 1921 (RGBl. 1921 S. 235) ergangene Gesetz ordnet ein besonderes Verfahren zur Auflösung von Vereinen an, deren Zweck den Art. 177, 178 des Friedensvertrages (RGBl. 1919, S. 933) zuwiderläuft, das heißt die sich mit militärischen Dingen befassen. Nach § 1 des Gesetzes ist zur Auflösung grundsätzlich die oberste Landesbehörde zuständig, die jedoch an die Zustimmung der Reichsregierung gebunden ist. Greift sie nicht ein, so ist die Reichsregierung zuständig. § 2 Abs. 2 bestimmt, daß sämtliche Reichs-, Landes- und Selbstverwaltungsbehörden verpflichtet sind, allen Anordnungen der Reichsregierung in Ausführung dieses Gesetzes nachzukommen. Aus dem Gesetz im ganzen ergibt sich ohne besonderen Vorbehalt, daß die Ausführung des Gesetzes nicht Landes- sondern Reichssache ist, da die letzte Entscheidung stets in der Hand der Reichsregierung liegt. Die Zuständigkeit der Landesbehörden nach § 1 stellt nichts anderes als eine Delegation durch die Reichsregierung dar, da einerseits die oberste Landesbehörde nicht von selbst zur Auflösung schreiten kann, sondern an die Zustimmung der Reichsregierung gebunden ist, andererseits aber auch eine Auflösung nicht vermeiden oder verhindern kann, da bei ihrem Untätigbleiben die Reichsregierung eingreift. Die Generalklausel des § 2 Abs. 2 behält dem Reich Weisungskompetenz für jeden Fall und Dienstaufsicht vor. Somit ist hier eine Auftragsangelegenheit gegeben.

---

[2]) A. a. O. S. 818 l. Sp.

§ 6.
Finanzverwaltung.

Aus diesem Verwaltungszweig haben wir die Reichsabgabenordnung und das Verfahren bei der Münzprägung zu untersuchen.

a) Verfahren nach der Reichsabgabenordnung. Diese sieht, vor allem nach ihrer Abänderung und Ergänzung durch die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 545 ff.) Auftragsverwaltung in den §§ 22, insbesondere 22a, 23, 448, 450, 465 vor, wonach Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Landesbehörden vom Reichsfinanzminister mit der Wahrnehmung von Geschäften der Finanzämter beauftragt werden können (§ 22a) und insoweit den Weisungen der Reichsfinanzbehörden zu folgen haben und in deren Namen und unter deren Verantwortung handeln (§ 23)[1]. Wann und wo solche Aufträge im einzelnen erfolgt sind, ist hier nicht zu erörtern[2]. Der umgekehrte Fall, daß Landesvermögen und Landesabgaben von Reichsfinanzbehörden im Auftrag der Länder verwaltet werden, vorgesehen in den §§ 8a, 8b, 8c, 14, 32 Abs. 4, 43 Satz 2, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. (Siehe Einleitung)[3].

b) Münzprägung. Rechtsquelle ist das Reichsmünzgesetz vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 II S. 254).

Gemäß Art. 6 Ziff. 5 Rvf. ist das Reich für das Münzwesen gesetzgeberisch ausschließlich zuständig. Der oben erörterten Regel entsprechend ist das Reich hier auch verwaltungsmäßig zuständig[4]. Allerdings gibt es keinen ausdrücklichen diesbezüglichen Vorbehalt. Doch ist die verwaltungsmäßige Reichszuständigkeit aus der Tatsache, daß Reichswährung besteht (§§ 1, 2, 5) zu entnehmen, sowie aus der Bestimmung des § 19, nach der die Reichsregierung zum Erlaß der Durchführungsvorschriften nicht der Zustimmung des Reichsrates bedarf, die nach Art. 77 Satz 2 Rvf. auch nur erforderlich ist, wenn die Ausführung des betreffenden Gesetzes Landessache ist. Wäre das hier der Fall, so würde § 19 verfassungswidrig sein.

Zur Verwaltung des Münzwesens gehört auch die Prägung von Münzen. Mangels eigener Münzstätten läßt nun das Reich von den bereits vorhandenen Landesmünzen unter seiner Aufsicht[5], Verantwortung auf seinen Namen und seine Rechnung Münzen prägen, (§ 7 Abs. 1 und 3). Allerdings besteht kein Zwang für die Länder, Münzen für das Reich auszuprägen. Hat sich ein Land jedoch dazu bereit erklärt, so ist es verpflichtet, den Weisungen des Reiches zu folgen. Der fehlende Zwang den Ländern gegenüber steht dem Vorhandensein einer Auftragsangelegenheit nicht entgegen, da ein solcher, wie wir oben gesehen haben, zwar die Regel ist, aber nicht begrifflich zur Auftragsangelegen-

---

1) Peters, S. 214, Anm. 1; Lassar im Jahrbuch XIV, S. 157.

2) Es wird auf die Zusammenstellung in den Beratungsunterlagen B 1 d „Uebersicht über die Verwaltungsgemeinschaften und sonstigen Gemeinschaftsvereinbarungen zwischen Reich und Ländern" I S. 71 hingewiesen.

3) Eine Zusammenstellung findet sich in den Beratungsunterlagen S. 70, 98, 267/278.

4) Deumer bei Koch-Schacht, Anm. 2 zu § 7 Münzgesetz S. 421.

5) Deumer bei Koch-Schacht, Anm. 3 zu § 7 Münzgesetz S. 421.

heit gehört. In dieser Richtung liegt hier eben eine Ausnahme vor. Offenbar aus Entgegenkommen den Ländern gegenüber will sich das Reich nur der Münzstätten derjenigen Länder bedienen, die sich zur Ausprägung bereit erklären. Rechtlich wäre es ebenso gut möglich gewesen, diese Klausel wegzulassen. Die notwendigen Voraussetzungen — Erledigung einer Reichsangelegenheit durch Landesstellen unter Dienstaufsicht des Reiches — liegen jedenfalls vor, so daß hier eine Auftragsangelegenheit gegeben ist.

Wenn Privatpersonen prägen lassen, fließt der Schlagschatz in die Reichskasse (§ 7 Abs. 2)[6]. Bei der Ausgabe der Münzen bedient sich das Reich der Reichsbank, die dabei selbständig handelt und nicht verpflichtet[7] ist, Einzelanweisungen des Reiches nachzukommen; der Finanzminister trifft mit ihr nur „Vereinbarungen", § 8 Abs. 2.

§ 7.
Justizverwaltung.

Im oben genannten Verwaltungszweig ist es erforderlich, zu prüfen, einmal, ob die Ausstellung von Armenattesten z. B. durch die Polizei für diese eine Reichsauftragsangelegenheit ist, außerdem ob eine solche nicht bei den Anwaltskammern vorliegt.

a) Ausstellung von Armenattesten z. B. durch die Polizei[1]**.** Ein Reichsauftrag für diese ist keinesfalls vorhanden, denn § 118 Zivilprozeßordnung trägt die Ausstellung des Zeugnisses keiner bestimmten Behörde, sondern nur allgemein der „obrigkeitlichen Behörde" auf. Außerdem ist dieser ganze Tätigkeitskomplex zwar gesetzgeberisch vom Reich geregelt, hinsichtlich der Ausführung aber gemäß Art. 103 Rvf. Landessache.

b) Anwaltskammern. Die Anwaltskammern bei den Oberlandesgerichten (§ 41 Rechtsanwaltsordnung) scheiden hier schon deshalb aus, weil ihre Tätigkeit ebenfalls zwar reichsrechtlich in der Rechtsanwaltsordnung geregelt, doch verwaltungsmäßig Landessache ist. Dies ergibt sich aus Art. 103 Rvf. in Verbindung mit den §§ 3 Abs. 1, 18, 23 Abs. 1, 41, 41a, 47, 50, 59, 61, 89, 96 Rechtsanwaltsordnung, nach denen die Aufsicht über die Anwaltskammern und die sonstigen diese betreffenden Verwaltungsgeschäfte Sache der Landesjustizverwaltung sind. Die Anwaltskammer beim Reichsgericht (§§ 98, 102 Rechtsanwaltsordnung in Verbindung mit den §§ 48, 49, 50, 59, 61 a. a. O.) übt keine Verwaltungstätigkeit des Reiches aus. Die in den §§ 67, 68, 69, 70, 74, 78, 83 Abs. 2, 85, 86 Abs. 1, 97 geregelte Ausübung der Ehrengerichtsbarkeit durch die Kammer erfolgt im eigenen Namen, mit richterlicher Unabhängigkeit, eine Weisungskompetenz ist nicht gegeben. Wir haben daher keine Auftragsverwaltung vor uns.

---

[6]) Deumer bei Koch-Schacht, Anm. 8, 9 zu § 7 Münzgesetz S. 423.

[7]) Deumer bei Koch-Schacht, Anm. 2 zu § 8 Münzgesetz S. 424; ferner Begründung zum Münzgesetz, Reichstagsdrucksachen 2. Wahlperiode 1924 Nr. 451, zu § 8, abgedruckt bei Koch-Schacht S. 563/564; Feisenberger, Anm. 2 zu § 8 Münzgesetz S. 213.

[1]) Drews, Polizeirecht, S. 32/33.

§ 8.
Wirtschafts- und Gewerbewesen.

Auf dem Gebiete des Wirtschafts- und Gewerbewesens sind die Einrichtungen, die auf das Vorliegen von Auftragsverwaltung zu prüfen sind, am zahlreichsten. Es sind einmal eine Reihe öffentlicher Banken, zum anderen einige sonstige Wirtschaftsorganisationen. An der Spitze der Bankinstitute ist zu betrachten:

a) **Die Reichsbank.** Rechtsquelle ist das Reichsbankgesetz vom 30. August 1924 (RGBl. II S. 235), mit folgenden Abänderungen: 8. Juli 1926 (RGBl. 1926 II S. 335), 13. März 1930 (RGBl. 1930 II S. 355), hierzu Bekanntmachung vom 17. April 1930 (RGBl. 1930 II S. 691), Verordnung vom 19. Mai 1930 (RGBl. 1930 II S. 777), 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 591).

Eine Untersuchung über die Rechtsnatur der Reichsbank kommt in diesem Zusammenhang nur soweit in Betracht, als sie zur Prüfung, ob Auftragsverwaltung vorliegt, notwendig ist. Die Reichsbank ist eigens zu den Zwecken geschaffen worden, die sich aus § 1 Abs. 1 und aus dem Reichsbankgesetz im ganzen ergeben. Eine Aufsicht wie bei Auftragsangelegenheiten besteht nicht. Die Bank ist „von der Reichsregierung unabhängig"[1]) (§ 1 Abs. 1), unbeschadet einer Auskunftspflicht des Direktoriums[2]) (§ 20 Abs. 3), des Bestätigungsrechtes des Reichspräsidenten unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers (Art. 50 Rvf.) bei Wahl und Abberufung des Reichsbankpräsidenten und der Mitglieder des Direktoriums (§ 6 Abs. 4, 6, 10), und der Möglichkeit eines Disziplinarverfahrens gegen Reichsbankbeamte vor den Reichsdisziplinarbehörden[3]), jedoch nur auf Veranlassung des Reichsbankpräsidenten (§ 9 Abs. 4 in Verbindung mit den §§ 84 Abs. 1, 85, 96, 97, 98 Abs. 1, 101 Abs. 1 und 2, 127, 128 Abs. 2, 131 Reichsbeamtengesetz). Sie hat eigene Rechtspersönlichkeit, übt ihre Tätigkeit im eigenen Namen (Deutsche Reichsbank) allerdings mit dem Recht, das Reichssiegel zu führen (Erlaß vom 22. November 1924, RGBl. 1924 I S. 762), unter eigner Verantwortung[4]) aus. Dies ergibt sich aus den Organisationsbestimmungen: §§ 6[1]), 7—18, 46 Abs. 4 und 5, 47. Also liegt keine Auftragsangelegenheit vor[5]).

b) **Privatnotenbanken.** Rechtsquelle ist das Privatnotenbankgesetz vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 II S. 246).

Hier gilt ähnliches wie bei der Reichsbank. Die Privatnotenbanken besorgen keine Reichsgeschäfte, ihnen ist nur das Recht, „die Befugnis der Notenausgabe" (§ 1 Abs. 2, 23 Ziff. 2) verliehen, sie sind nicht zur Notenausgabe verpflichtet[6]) wie die Reichsbank (§ 1 Abs. 1 Reichsbankgesetz). Die Reichsbanknoten sind unbeschränktes gesetzliches Zahlungsmittel, die Privatbanknoten sind es nicht, vor allem nicht innerhalb

---

[1]) Schacht bei Koch-Schacht, Einleitung zum Bankgesetz, S. 7, 15/16, Anm. 6 zu § 1 Reichsbankgesetz S. 56/57; Feisenberger, Vorbemerkung 3b zum Reichsbankgesetz, S. 177, Anm. 1 zu § 1 Reichsbankgesetz S. 177.

[2]) Schacht bei Koch-Schacht, Anm. 3 zu § 20 Reichsbankgesetz S. 133/134.

[3]) Schacht bei Koch-Schacht, Anm. 7 zu § 1 Reichsbankgesetz S. 59 dritter Abs., Anm. 3 zu § 9 Reichsbankgesetz S. 105.

[4]) Schacht bei Koch-Schacht, Einleitung zum Bankgesetz III A, S. 24/25.

[5]) Lassar im Jahrbuch XIV, S. 114.

des Reiches, was hier allein interessiert (§ 3 Abs. 2 Reichsbankgesetz, § 5 Privatnotenbankgesetz). Die Privatnotenbanken üben ihre Tätigkeit im eignen Namen (§ 1) und unter eigner Verantwortung aus; letzteres ergibt sich aus dem Gesetz im ganzen. Die Aufsicht des Reiches (§§ 2, 3 Abs. 3, und 4, 12, 20, 23 Ziff. 4, 24, 30) ist im allgemeinen nur auf Innehaltung der gesetzlichen Vorschriften gerichtet und enthält nicht die Befugnis, Anweisungen im Einzelfall zu erteilen. Daher ist auch hier keine Auftragsangegelegenheit gegeben.

c) Deutsche Golddiskontbank. Rechtsquellen sind das Reichsgesetz über die Deutsche Golddiskontbank vom 19. März 1924 (RGBl. 1924 II S. 71), das Reichsgesetz über die Aenderung des Bankgesetzes vom 19. März 1924 (RGBl. 1924 II S. 73) und die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 511) 6. Teil Kapitel II.

Eine Auftragsverwaltung haben wir hierbei einmal deshalb nicht vor uns, weil Zweck und Tätigkeit des Instituts — Kredithilfe für die Wirtschaft, § 1 Notverordnung — kein Gegenstand der Reichsverwaltung ist, außerdem aus denselben Gründen, aus denen unsere Frage bei der Reichsbank verneint werden mußte, deren Ableger sie ist (§§ 1 Abs. 1, 10 Golddiskontbankgesetz, § 1 Bankänderungsgesetz, § 3 Abs. 1 Notverordnung). Die Golddiskontbank ist eine von der Reichsregierung unabhängige juristische Person des Privatrechts (§ 1 Abs. 1 und 2 Golddiskontbankgesetz, § 1 Notverordnung), die im eignen Namen handelt. Zwar sind gemäß § 7 Notverordnung die Vorschriften des Golddiskontbankgesetzes nicht anzuwenden, jedoch sind sie noch nicht förmlich außer Kraft gesetzt und waren daher bei Beurteilung der Rechtsnatur der Golddiskontbank mit heranzuziehen.

d) Rentenbank. Rechtsquellen sind: Verordnung über die Errichtung der Deutschen Rentenbank vom 15. Oktober 1923 (RGBl. 1923 I S. 963), Vorläufige Durchführungsbestimmungen zur Rentenbankverordnung vom 14. November 1923 (RGBl. 1923 I S. 1092), Zweite Durchführungsbestimmungen zur Rentenbankverordnung vom 17. Dezember 1923 (RGBl. 1923 I S. 1243), Gesetz über die Liquidierung des Umlaufs an Rentenbankscheinen vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 II S. 252), Durchführungsbestimmungen zum Liquidierungsgesetz vom 31. Januar 1925 (RGBl. 1925 II S. 29), Notverordnung vom 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 592) 6. Teil Kapitel III.

Die Rentenbank handelt im eigenen Namen (§ 1 Rentenbankverordnung), sie ist eine nur zu dem aus der Verordnung im ganzen ersichtlichen Zweck (Stabilisierung der deutschen Währung) errichtete juristische Person des Privatrechts (§ 1)[7]. Sie handelt, von gewissen Ausnahmen abgesehen, selbständig unter eigner Verantwortung, § 4 Rentenbankverordnung[8]), §§ 1, 3, 5, 6, 7 Vorläufige Durchführungsbestimmungen[9]), wo ein Reichskommissar vorgesehen ist, § 2 Zweite Durchführungsbestimmungen. Nach dem Liquidierungsgesetz (§§ 17, 18) und den Durchführungsbestimmungen dazu (§ 18) wird allerdings den Kom-

---

[6]) v. Glasenapp bei Koch-Schacht, Privatnotenbankgesetz Anm. zu Nr. 4 § 23 S. 327.

[7]) Feisenberger, Anm. 1 zu § 1 Rentenbankverordnung S. 149; anderer Meinung Lassar im Jahrbuch XIV, S. 111/112.

missaren der Reichsregierung und der Reichsbank eine absolute Weisungsbefugnis zugesprochen[10]). Gleichwohl wird das Vorhandensein einer Auftragsangelegenheit zu verneinen sein, da die sonstigen Voraussetzungen dafür nicht vorliegen, kein Handeln im Namen des Reiches, keine juristische Person des öffentlichen Rechts, kein Verwaltungsgebiet, das dem Beauftragten nebenbei übertragen ist. Im übrigen greift die unmittelbare Zweckmäßigkeitskontrolle nur bei der Liquidation Platz.

e) **Rentenbankkreditanstalt.** Rechtsquelle ist das Reichsgesetz über die Errichtung der Deutschen Rentenbankkreditanstalt vom 18. Juli 1925 (RGBl. 1925 I S. 145), berichtigt in RGBl. 1925 I S. 156, abgeändert unter dem 28. November 1925 (RGBl. 1925 I S. 391), 31. März 1928 (RGBl. 1928 I S. 134), 4. März 1931 (RGBl. 1931 I S. 29), verlängert durch Verordnung vom 19. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 635), siehe ferner die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 592), 6. Teil Kapitel III Art. 2.

Die Rentenbankkreditanstalt hat unter anderem die Befugnis zur Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber mit Zustimmung und unter Aufsicht der Reichsregierung, §§ 3, 12, 14, 17, 19. Es liegt keine Auftragsangelegenheit vor, da die Hebung des Agrarkredits keine Staatshoheitsangelegenheit ist. Die Rentenbankkreditanstalt ist nur zu dem genannten Zwecke (§ 2) besonders gegründet. Sie arbeitet im eignen Namen (§ 1), unter eigner Verantwortung. Sie unterliegt nur allgemeiner Aufsicht und ist im übrigen selbständig, § 3 Ziff. 1, §§ 5, 7—12 Abs. 1, Abs. 3[11]).

f) **Bank für Industrieobligationen.** Rechtsquelle ist heute nur noch das Industriebankgesetz vom 31. März 1931 (RGBl. 1931 I S. 124) sowie die §§ 1 Abs. 2 und 3 des im übrigen außer Kraft getretenen Industriebelastungsgesetzes vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 II S. 257), (§ 20 Industriebankgesetz). Sämtliche Durchführungsbestimmungen sind durch Verordnung vom 30. Juni 1930 (RGBl. 1930 II S. 949), abgesehen von einigen wenigen hier nicht interessierenden Stellen, aufgehoben.

Die Bank für Deutsche Industrieobligationen hat nur die im § 7 des Industriebankgesetzes aufgeführten Bank- und Kreditgeschäfte zu betreiben. Sie handelt selbständig im eignen Namen unter eigner Verantwortung (§§ 4, 9). Dem Kommissar der Reichsregierung steht gemäß § 9 nur Rechtskontrolle zu. Ausnahmsweise ist der Reichsregierung ein Zustimmungsrecht eingeräumt bei Verwendung des Reingewinns in gewissen Fällen (§ 12 Abs. 2) und Erlaß und Aenderung der Satzung (§ 14). Einen mittelbaren Einfluß kann sie bei der Ernennung von Aufsichtsratsmitgliedern ausüben (§ 11 Abs. 2, 5, 6). Eine Weisungsbefugnis und die Möglichkeit von Auftragserteilung besteht jedoch nicht.

g) **Deutsche Siedlungsbank.** Rechtsquelle ist die Verordnung über die Deutsche Siedlungsbank vom 26. November 1930 (RGBl. 1930 I S. 457). Auch die Deutsche Siedlungsbank handelt im eignen Namen

---

[8]) Feisenberger, Anm. 1 zu § 4 Rentenbankverordnung, S. 150.
[9]) Lassar a. a. O., S. 113.
[10]) Lassar, a. a. O., S. 121/122.
[11]) Lassar, a. a. O., S. 125, nennt die Reichsaufsicht allerdings „sehr weitgehend".

(Art. 1) selbständig und ist nur zum besonderen Zwecke der Förderung der landwirtschaftlichen Siedlung gegründet (Art. 1). Den Kommissaren der Reichsregierung und Preußens steht nur Rechtskontrolle zu (Art. 4). Nur bei Erlaß der ersten Satzung ist der Reichsregierung eine Mitwirkungsmöglichkeit offen gehalten (Art. 5 Abs. 2). Auftragsverwaltung liegt also nicht vor.

h) Industrie- und Handelskammern scheiden hier von vornherein aus, da sie hinsichtlich Bildung und Aufsicht Landessache sind (z. B. Preußisches Gesetz über die Industrie- und Handelskammern vom 24. Februar 1870 (GS. 1870 S. 134), 19. August 1897 (GS. 1897 S. 343) mit Gesetz vom 2. Juli 1902 (GS. 1902 S. 161), 14. Januar 1921 (GS. 1921 S. 223), Verordnung vom 31. Oktober 1923 (GS. 1923 S. 501) und 1. April 1924 (GS. 1924 S. 194). Die im § 108 Gerichtsverfassungsgesetz (Vorschlag für Handelsrichter) und im § 4 der Vierten Verordnung über Goldbilanzen vom 28. August 1924 (RGBl. 1924 I S. 697), (Vorschlag für Spruchstellenbeisitzer) dem „zur Vertretung des Handelsstandes berufenen Organ" und den „amtlichen Berufsvertretungen des Handels und der Industrie" gestellten Aufgaben sind nur mittelbar an die Industrie- und Handelskammern gerichtet, stellen keinen Teil der Reichsverwaltung dar und unterliegen auch nicht der Aufsicht des Reiches. Daher liegt hier keine Auftragsangelegenheit vor.

i) Innungen und Handwerkskammern, deren Rechtsverhältnisse in der Reichsgewerbeordnung geregelt sind, scheiden hier auch aus. Abgesehen von der Frage, ob die ihnen außer der Wahrung der Standesinteressen obliegenden Aufgaben wie Regelung des Lehrlings- und Prüfungswesens, nicht auch reine Selbstverwaltungsangelegenheiten sind, kommen sie hier schon deshalb nicht in Betracht, weil diese Dinge Landessache und nicht Gegenstand der Reichsverwaltung sind. Das Gewerbewesen ist zwar gesetzgeberisch vom Reich durch die Gewerbeordnung mit den Aenderungen der Gesetze vom 11. Februar 1929 (RGBl. 1929 I S. 21) und 1. März 1930 (RGBl. 1930 I S. 31) geregelt, doch liegt es verwaltungsmäßig den Ländern ob (§ 155 Abs. 2, sowie die stets wiederkehrenden Wendungen „Landeszentralbehörde" usw. z. B. §§ 82, 100i). Die Aufsicht über die Innungen und Handwerkskammern liegt daher auch in den Händen der Länder (§§ 82, 84, 96, 103, 103c Abs. 2 Halbsatz 2, 103i Abs. 5, 103m, 103o, 103oa, 103q, 104b, 104q. Bei Erlaß von Ausführungsbestimmungen bedarf die Reichsregierung der Zustimmung des Reichsrats, Art. IX, § 1 Abs. 4 Novelle.

k) Kohlenwirtschaft. Rechtsquellen sind das Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft vom 23. März 1919 (RGBl. 1919 S. 342), abgeändert durch Gesetz vom 20. August 1919 (RGBl. 1919 S. 1447), Ausführungsbestimmungen zum Kohlenwirtschaftsgesetz vom 21. August 1919 (RGBl. 1919 S. 1449), abgeändert durch Verordnung vom 13./18. Oktober 1923 (RGBl. 1923 I S. 945, 979).

Die Regelung der Kohlenwirtschaft ist keine Auftragsangelegenheit. Alle Organe (Syndikate, Verband, Rat) sind nur zum besonderen Zwecke geschaffen. Die Tätigkeit ist nicht Teil der Reichsverwaltung. Die Wirtschaftsorgane handeln im eignen Namen, unter eigner Verantwortung (§§ 8, 19, 21 Ausführungsbestimmungen). Das Reich führt

nicht die „Aufsicht", sondern nur die „Oberaufsicht" (§ 2 Abs. 3 letzter Satz Gesetz, §§ 47, 109 Ausführungsbestimmungen), die keine Weisungskompetenz in sich schließt, sondern nur allgemeiner Natur ist (§§ 110 Informationsrecht, 111 Beanstandungsrecht nur bei Rechtsverletzungen und Gefährdung des öffentlichen Wohls, 112 Als Ausnahme Recht des Reichswirtschaftsministers zur Preisherabsetzung, 113 Ausführungsbestimmungen).

l) Kaliwirtschaft. Rechtsquellen sind das Gesetz über die Regelung der Kaliwirtschaft vom 24. April 1919 (RGBl. 1919 S. 413), abgeändert durch Gesetz vom 19. Juli 1919 (RGBl. 1919 S. 661) und vom 29. November 1919 (RGBl. 1919 S. 1774), Durchführungsvorschriften zum Kaliwirtschaftsgesetz vom 18. Juli 1919 (RGBl. 1919 S. 663), abgeändert unter dem 4. Juli 1921 (RGBl. 1921 S. 824), 22. Oktober 1921 (RGBl. 1921 S. 1312), 14. Mai 1923 (RGBl. 1923 II S. 229), 28. Juni 1924 (RGBl. 1924 II S. 155), 21. Dezember 1925 (RGBl. 1925 II S. 1159), 5. Dezember 1928 (RGBl. 1928 II S. 637), 10. März 1931 (RGBl. 1931 II S. 37).

Auch hier liegt keine Auftragsangelegenheit aus denselben Gründen wie bei der Kohlenwirtschaft vor. Die ganze Organisation ist zum besonderen Zweck geschaffen. Die wirtschaftliche Tätigkeit ist kein Teil der Reichsverwaltung. Die Organe arbeiten im eignen Namen, unter eigner Verantwortung (§ 41 Durchführungsbestimmungen). Das Reich führt nur die „Oberaufsicht" (Art. 1 Ziff. 1 Abs. 2 letzter Satz Gesetz, §§ 51, 89, 90 Durchführungsvorschriften). Nur ein mittelbarer Einfluß ergibt sich aus den Bestimmungen der §§ 8 Abs. 1, 15 Abs. 1 Satz 2, 23 Abs. 1, 27 Abs. 1, 36 Abs. 1, 85 Abs. 5 letzter Satz Durchführungsvorschriften. Unmittelbarer Einfluß stellt eine Ausnahme dar (§§ 49 Abs. 2 Satz 2, 83a Abs. 1 letzter Satz, 91, 92, 92a, 96 Abs. 2 Satz 2).

m) Zündholzmonopol. Rechtsquellen sind das Zündwarenmonopolgesetz vom 29. Januar 1930 (RGBl. 1930 I S. 11), die Satzung der Deutschen Zündwarenmonopolgesellschaft (Anlage zu § 16 Gesetz, RGBl. 1930 I S. 20), Vorläufige Durchführungsbestimmungen zum Zündwarenmonopolgesetz vom 27. Mai 1930 (RGBl. 1930 I S. 176).

Es ist keine Auftragsangelegenheit gegeben, denn einmal ist die Gesellschaft nur zum Zweck der Monopolausübung gegründet (§ 2 Abs. 1 Satzung in Verbindung mit § 16 Gesetz), zweitens handelt sie im eignen Namen unter eigner Verantwortung (§§ 6 Abs. 4 Gesetz, 1 Abs. 1 Satzung), als Aktiengesellschaft (§§ 6 Abs. 5 Gesetz, 6 Satzung). Drittens besteht keine Weisungskompetenz, sondern nur „Oberaufsicht"; dies ergibt sich aus dem Gesetz im ganzen, es findet nur Rechtskontrolle statt (§ 17 Gesetz), vorbehaltlich gewisser Bestätigungsrechte der Reichsregierung (§§ 10 Abs. 4, 12 Abs. 1, 16, 23 Gesetz, 10 Abs. 1 Satzung), ferner einiger Informations- und Prüfungsrechte (§§ 17, 18 Gesetz, 33 Durchführungsbestimmungen); unmittelbare Maßnahmen in Notfällen sind als Ausnahmen besonders hervorgehoben (§§ 9 Abs. 2, 17 Abs. 2c, 35 Gesetz). Die Preisfestsetzung hat sich die Reichsregierung von vornherein vorbehalten, so daß ein „Auftrag" gar nicht in Frage kommt (§§ 31—34, 36 Gesetz).

n) Maiswirtschaft. Rechtsquellen sind das Reichsmaisgesetz vom 26. März 1930 (RGBl. 1930 I S. 88), abgeändert unter dem 11. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 627), Verordnung zur Durchführung des Maisgesetzes vom 31. März 1930 (RGBl. 1930 I S. 111), abgeändert unter dem 9. Mai 1930 (RGBl. 1930 I S. 167), 14. Juli 1930 (RGBl. 1930 I S. 218).

Die Verhältnisse liegen hier ähnlich wie beim Zündwarenmonopol. Die Reichsmaisstelle ist nur zum Zwecke der Monopolausübung eingerichtet (§§ 1 Abs. 1, 3, 7 Gesetz, 1 Verordnung). Sie besteht aus dem Verwaltungsrat und der Geschäftsabteilung (§ 2 Verordnung). Rechtspersönlichkeit hat nur die Geschäftsabteilung (§ 9 Verordnung). Da der Verwaltungsrat keine Rechtspersönlichkeit besitzt, kann er nicht Beauftragter sein. Die Geschäftsabteilung übt keine hoheitliche Verwaltung aus (§ 12 Verordnung), sondern stellt lediglich ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen dar, das gewissen gesetzlich ausdrücklich umrissenen Anweisungen des Verwaltungsrates, in dem sich das Reich Einfluß gesichert hat (§§ 3, 4, 6, 8 Verordnung). unterworfen ist (§ 7 Verordnung). Der Geschäftsabteilung selbst gegenüber hat das Reich zwar Einfluß (§§ 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17 Verordnung), aber keine Weisungsbefugnis. Auftragsverwaltung liegt also nicht vor.

§ 9.

Landwirtschafts-, Forst- und Fischereiwesen.

Aus diesem Sachgebiet scheiden, wie wir sehen werden, die Landwirtschaftskammern ohne nähere Betrachtung aus, die Osthilfe bedarf dagegen einer Prüfung.

a) Die Landwirtschaftskammern, geregelt in den Preußischen Gesetzen vom 30. Juni 1894 (GS. 1894 S. 126), 16. Dezember 1920 (GS. 1920 S. 41), 22. Mai 1923 (GS. 1923 S. 267), 28. Dezember 1929 (GS. 1930 S. 1), 13. Februar 1931 (GS. 1931 S. 9), stehen hier nicht zur Erörterung, da sie Landessache sind.

b) Osthilfe. Rechtsquellen sind: Notverordnung vom 27. Juli 1930 (RGBl. 1930 I S. 316), Dritter Abschnitt, Durchführungsverordnungen dazu vom 8. August 1930 (RGBl. 1930 I S. 433), 31. März 1931 (RGBl. 1931 I S. 134), Erlaß des Reichspräsidenten über die Errichtung einer Oststelle vom 14. August 1930 (RGBl. 1930 I S. 434), Ausführungsbestimmungen dazu vom 15. August 1930 (RGBl. 1930 I S. 434), Osthilfegesetz vom 31. März 1931 (RGBl. 1931 I S. 117).

Zur Durchführung der Hilfe für den Deutschen Osten ist in diesen Gesetzen und Verordnungen eine besondere Organisation eingerichtet, die Oststelle und die Landstellen. Letztere bilden die Ortsinstanz und fußen auf den §§ 20, 21, 22 Notverordnung, 2, 3, 4 Durchführungsverordnung vom 8. August 1930, 31, 32 Osthilfegesetz und Verordnung vom 31. März 1931. Ueber den Landstellen steht als Zentralinstanz die Oststelle, die auf den Erlaß vom 14. August 1930 und die Ausführungsbestimmungen dazu vom 15. August 1930 zurückgeht. Eine Auftrags-

verwaltung ist hier zu verneinen, da eine unmittelbare Reichsverwaltung vorliegt. Die Oststelle untersteht dem Reichskanzler (Abs. 3 Erlaß vom 14. August 1930). Ihre beiden Leiter werden vom Reichspräsidenten, deren Stellvertreter vom Reichskanzler ernannt (§ 1 Abs. 1 und 2 Ausführungsbestimmungen vom 15. August 1930). Daß die Oststelle vorgesetzte Behörde der Landstellen ist, besagt § 3 Ausführungsbestimmungen vom 15. August 1930. Hieraus, sowie ferner aus der Amtsbezeichnung der Landstellenleiter („Kommissar für die Osthilfe / Landstelle . . ./") ergibt sich die absolute Weisungsbefugnis, die Dienstaufsicht der Oststelle, also des Reiches, über die Landstellen. Deren Leiter werden vom Reichspräsidenten ernannt (§ 3 Durchführungsverordnung vom 8. August 1930). Die Landstellen sind somit unmittelbare Reichsorgane. Mag zum Kommissar auch irgendein Landesbeamter ernannt werden, muß sich auch weiterhin die Reichsregierung mit der Preußischen Staatsregierung ins „Einvernehmen" setzen (§ 3 a. a. O., übrigens auch Erlaß vom 14. August 1930, §§ 1, 2 Ausführungsbestimmungen vom 15. August 1930), mögen ferner sich Reich und Preußen in die Kosten des Verwaltungsapparates teilen (§ 6 Ausführungsbestimmungen vom 15. August 1930), so liegt eine Auftragsverwaltung nicht vor, da nicht allgemein bestimmte Arten von Landes- oder Kommunalbehörden zu Landstellen erklärt sind. Das Reich kann ebenso gut auch einen Reichsbeamten oder auch überhaupt einen Nichtbeamten zum Leiter einer Landstelle ernennen. Wird ein Landesbeamter ernannt, wird er dies nicht in dieser Eigenschaft oder als Landesbehörde, sondern nur als Persönlichkeit. Die Voraussetzungen, die wir im allgemeinen Teil für ein Vorliegen von Auftragsverwaltung als notwendig festgestellt haben, sind hier nicht gegeben.

§ 10.
Arbeits- und Wohlfahrtswesen.

Hier sind die Versicherungsbehörden und die Versicherungsträger zu untersuchen. Als Rechtsquelle kommt für verschiedene Fälle gemeinschaftlich die Reichsversicherungsordnung in Betracht, für die übrigen einige andere Sozialversicherungsgesetze.

a) Versicherungsbehörden. Rechtsquelle ist die Reichsversicherungsordnung, 1., 2. und 4. Buch in der Fassung vom 15. November 1924 (RGBl. 1924 I S. 779), abgeändert unter dem 28. Juli 1925 (RGBl. 1925 I S. 157), 26. März 1926 (RGBl. 1926 I S. 179), 22. Mai 1926 (RGBl. 1926 I S. 243), 25. Juni 1926 (RGBl. 1926 I S. 311), 9. Juli 1926 (RGBl. 1926 I S. 407), 15. Juli 1927 (RGBl. 1927 I S. 219), 16. Dezember 1927 (RGBl. 1927 I S. 337), 29. März 1928 (RGBl. 1928 I S. 116/117), 3., 5. und 6. Buch in der Fassung vom 9. Januar 1926 (RGBl. 1926 I S. 9), abgeändert unter dem 20. Dezember 1928 (RGBl. 1928 I S. 405), siehe ferner die Abänderungen der ganzen Reichsversicherungsordnung durch die Notverordnungen vom 26. Juli 1930 (RGBl. 1930 I S. 321 mit Druckfehlerberichtigung RGBl. 1930 I S. 443), und

1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 520 mit Druckfehlerberichtigung RGBl. 1930 I S. 608).

Da in der Reichsversicherungsordnung kein ausdrücklicher Vorbehalt, daß die Ausführung des Gesetzes Sache des Reiches sei, enthalten ist, so wird sie nach Art. 14 Rvf. von den Ländern auszuüben sein, soweit das Gesetz nicht im einzelnen eine Ausnahme macht. Untere und mittlere Versicherungsbehörden — Versicherungsämter und Oberversicherungsämter — sind Landesbehörden (§§ 30 Abs. 2, 35, 36, 37 Abs. 1 und 2, 38, 59, 61—65, 67), und unterstehen ausschließlich der Aufsicht der obersten Landesbehörde (§§ 30 Abs. 2, 49 Abs. 3, 58, 70, 75 Abs. 3, 79, 110, 111, 122 Abs. 2). Das Reichsversicherungsamt ist lediglich die höchste Spruch- und Beschlußbehörde — dem Reichsgericht vergleichbar —, Aufsichtsbehörde ist es nur für einige der unten zu behandelnden Versicherungsträger (§ 83), jedenfalls nicht vorgesetzte Behörde der Versicherungs- und Oberversicherungsämter. Eine Reichsauftragsverwaltung sind daher die Versicherungsbehörden nicht. Auch die im § 105 vorgesehenen Landesversicherungsämter sind keine Auftragsverwaltung, da sie nicht im Auftrage des Reichsversicherungsamtes nach seinen Weisungen handeln, sondern an seine Stelle treten. Dasselbe gilt für die Versicherungsbehörden hinsichtlich ihrer Stellung zur Angestelltenversicherung. Vgl. hierzu die §§ 131, 133 Abs. 2, 136 Abs. 2, 144, 145 Abs. 1, 150, 152, 155 Abs. 1—3, 316, 317 Angestelltenversicherungsgesetz (Datum usw. siehe unten), („Oberste / Landes / Verwaltungsbehörde“).

b) Krankenkassen. Rechtsquelle ist ebenfalls die Reichsversicherungsordnung mit den unter a) angegebenen Aenderungen.

Ganz abgesehen von der Frage, ob die Krankenkassen überhaupt Auftragsverwaltung sind und nicht vielmehr Selbstverwaltungskörper, scheiden sie hier schon deshalb aus, weil sie zwar reichsgesetzlich vorgeschrieben, doch verwaltungsmäßig Landessache sind und der Aufsicht der Landesbehörden unterliegen (§§ 30—34, 225, 225a, 226 Abs. 3, 230, 231, 233, 236 Abs. 2, 280, 376a, 377, 406, 413). Hinsichtlich der Seekrankenkasse, über die das Reichsversicherungsamt die Aufsicht führt (§ 493), gilt das über die Berufsgenossenschaften als Versicherungsträger weiter unten Gesagte (§ 476).

c) Berufsgenossenschaften. Auch hier ist die Reichsversicherungsordnung mit den unter a) aufgeführten Aenderungen Rechtsquelle.

Die Berufsgenossenschaften unterliegen der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes (§ 722 Abs. 1). Als Versicherungsträger sind sie eigens zum Zwecke der Unfallversicherung geschaffen (§§ 3, 623, 1118). Sie handeln im eignen Namen unter eigner Verantwortung (§§ 4, 5, 25, 685, 686, 971, 975, 1142, 1146, 1568, 1569). Die Aufsicht des Reichsversicherungsamtes ist nur Rechtskontrolle; sie besteht aus einem Informationsrecht ohne Weisungsbefugnis mit Ausnahme einiger Bestätigungs- und Genehmigungsrechte. Daß bei der Versicherung als solcher nur Rechtsaufsicht stattfindet, beweist ihre Gegenüberstellung mit der Unfallverhütung in den §§ 722, 985, 1158. Im übrigen sind die einzelnen Aufsichtsbefugnisse aus den §§ 6, 8, 27d, 27e, 30 zu ersehen, — gemäß § 30 Abs. 1 ist es Pflicht der Aufsichtsbehörde, darauf zu

achten, daß „Gesetz und Satzung" beobachtet werden —, ferner, vor allem auch die Bestätigungs- und Genehmigungsrechte des Reichsversicherungsamtes, aus den Bestimmungen der §§ 31—34, 681, 682, 685, 688a, 689, 696, 700, 701, 715, 717, 721, 745—747, 796, 806, 807 Abs. 1 und 2, 846, 973a, 983, 984, 1029, 1144, 1157, 1161, 1195, 1195a, 1198. Es liegt also insoweit keine Auftragsangelegenheit vor.

Als eine solche dagegen, die die Berufsgenossenschaften unter Weisungskompetenz des Reiches, und zwar des Reichsversicherungsamtes, zu erledigen haben, dürfte die Unfallverhütung und Hilfe bei Unfällen anzusehen sein. Im § 722, auf den die §§ 985 und 1158 Bezug nehmen, ist ausdrücklich gesagt, daß die Berufsgenossenschaften hier den Weisungen der Aufsichtsbehörde auch hinsichtlich Umfang und Zweckmäßigkeit ihrer Maßnahmen zu folgen haben. Die Maßnahmen zur Unfallverhütung, Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften, ferner Erlaß von Vorschriften über das Verhalten bei Unfällen (§§ 848, 848a, 848b) könnten auch vom Reich erledigt werden. Dieses hat sie aber zweckmäßigerweise den Berufsgenossenschaften, nicht als Selbstverwaltungs-, sondern als Auftragsangelegenheit übertragen. Bei der Vorbereitung der Unfallverhütungsvorschriften wirkt das Reichsversicherungsamt mit (§§ 852, 854), auch bedürfen sie vor Erlaß dessen Genehmigung (§§ 864, 865, 868). Die Strafbefugnisse ergeben sich aus den §§ 851, 870, 879, 887. Die Rechte und Pflichten der Genossenschaften sowie die Pflichten der Unternehmer bei der Durchführung der Unfallverhütung regeln die §§ 874, 875, 878, 883, 886, 886a, 889, 890. In den Vorschriften über die Landwirtschaftliche Unfallversicherung wird in den §§ 1030 Abs. 1, 1032 auf die eben zitierten Bestimmungen bei der Gewerblichen Unfallversicherung Bezug genommen. Dasselbe ist bei der Seeunfallversicherung der Fall mit noch einigen ergänzenden Bestimmungen (§§ 1199, 1199a, 1201—1203, 1207, 1209, 1213, 1217). Aus diesen angezogenen Vorschriften geht hervor, daß die Berufsgenossenschaften bei der Durchführung der Unfallverhütung der Dienstaufsicht des Reichsversicherungsamtes unterliegen, mithin also eine Auftragsangelegenheit vorliegt.

d) Versicherungsanstalten. Rechtsquelle ist die Reichsversicherungsordnung mit den unter a) genannten Aenderungen.

Die Versicherungsanstalten unterliegen der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes (§ 1381). Sie sind eigens zum Zweck der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung geschaffen (§ 3), und arbeiten im eignen Namen unter eigner Verantwortung (§§ 4, 5, 25, 1319, 1320, 1342, 1343, 1395, 1465, 1630, 1634). Die Aufsicht des Reiches umfaßt lediglich ein Informationsrecht und Rechtskontrolle mit Ausnahme einiger ausdrücklich vorbehaltener Bestätigungs- und Genehmigungsrechte (§§ 6, 8, 27d, 27e, 30—34, 1339, 1340, 1341, 1358, 1386, 1400, 1403, 1436 Abs. 2. Folglich ist keine Auftragsangelegenheit gegeben.

e) Reichsversicherungsanstalt für Angestellte. Rechtsquelle ist das Angestelltenversicherungsgesetz in der Fassung vom 28. Mai 1924 (RGBl. 1924 I S. 563), abgeändert unter dem 28. Juli 1925 (RGBl. 1925 I S. 157), 25. Juni 1926 (RGBl. 1926 I S. 311), 22. Dezember 1927 (RGBl.

1927 I S. 507), 16. März 1928 (RGBl. 1928 I S. 116/117), 7. März 1929 (RGBl. 1929 I S. 75).

Die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte ist nur zum Zwecke der Aufbringung und Tragung der Versicherungsleistungen errichtet (§§ 93, 204). Sie arbeitet im eignen Namen unter eigner Verantwortung selbständig (§§ 94 Abs. 1, 97, 98, 104, 199, 200, 248, 308). Die Aufsicht des Reiches, die der Reichsarbeitsminister ausübt, schließt keine Weisungsbefugnis in sich, sondern nur ein Informationsrecht (§§ 94 Abs. 2, 95). Dies ergibt sich aus dem ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmungsrechte (§§ 96, 99 Abs. 2 letzter Satz, 101 Abs. 2 letzter Satz, 105 Abs. 1, 107 Abs. 1, 108 Abs. 2, 201, 207, 210). Folglich liegt keine Auftragsangelegenheit vor. Wenn in Preußen Quittungskarten für die Invalidenversicherung und Versicherungskarten für die Angestelltenversicherung durch die Polizei[1]) umgetauscht werden, so ist das keine Auftragsangelegenheit des Reiches, denn im ersten Fall bestimmt die Landeszentralbehörde die Ausgabestelle (§ 1419 Abs. 1 Reichsversicherungsordnung), im zweiten Fall zwar grundsätzlich der Reichsarbeitsminister, doch können die Länder andere Stellen bestimmen (§ 178 Angestelltenversicherungsgesetz), doch auch bei Bestellung durch den Reichsarbeitsminister bleiben die Stellen nur der Landeszentralbehörde unterworfen.

f) Reichsknappschaft. Rechtsquelle ist das Reichsknappschaftsgesetz in der Fassung vom 1. Juli 1926 (RGBl. 1926 I S. 369), abgeändert unter dem 29. März 1928 (RGBl. 1928 I S. 116/117), 10. August 1928 (RGBl. 1928 I S. 372).

Auch die Reichsknappschaft ist eigens zum Zwecke der Aufbringung und Tragung der Versicherungsleistungen errichtet (§ 7). Sie arbeitet im eignen Namen unter eigner Verantwortung selbständig (§§ 8, 9, 11, 13, 113, 120, 127 Abs. 2, 128 Abs. 2, 129, 134, 141, 142, 145, 146 Abs. 1, 151, 152, 159, 161, 165 Abs. 1 und 2, 172, 173, 178, 182, 186, 191 Abs. 1, 193, 194, 197 Abs. 1, 204 Abs. 1. Die Aufsicht des Reiches durch den Reichsarbeitsminister (§ 189 Abs. 1 und 2) umfaßt nur ein Informationsrecht (§§ 126, 150) und Rechtskontrolle (§ 12, siehe außerdem den Verweis auf die oben bei den anderen Versicherungsträgern besprochenen §§ 30—34 Reichsversicherungsordnung im § 189 Abs. 1). Außerdem besteht ein ausdrücklicher Vorbehalt der Zustimmungsrechte usw. (§§ 100, 118 Abs. 2, 132 Abs. 2, 5 und 6). Wir haben also insoweit keine Auftragsangelegenheit vor uns. Die Möglichkeit für eine solche (anderer Art) liegt aber im § 189 Abs. 3, nach dem der Reichsarbeitsminister die entsprechenden Landesbehörden mit der Beaufsichtigung der Bezirksknappschaften und besonderen Krankenkassen beauftragen soll. Ein solcher Auftrag ist erfolgt durch Verordnung vom 6. Oktober 1928 (RGBl. 1928 I S. 377). Hier werden die verschiedenen Mittelbehörden der Bergverwaltungen Preußens, Bayerns und Sachsens mit der Beaufsichtigung der in ihren Bezirken belegenen Knappschaften betraut. Ein besonderer Hinweis darauf, daß die beauftragten Behörden den Weisungen des Reichsarbeitsministers zu folgen haben, findet sich zwar

[1]) Drews, Polizeirecht, S. 32.

nicht, doch muß dies aus dem Zusammenhang entnommen werden, da die Knappschaftsaufsicht eben eine Reichsangelegenheit ist und den Ländern nicht aus eignem Recht zusteht. Letztere sind hier vielmehr Beauftragte unter der Dienstaufsicht des Reichsarbeitsministers, was man insbesondere auch aus der Eingangsformel der Verordnung vom 6. Oktober 1928 „Vorbehaltlich einer besonderen Regelung im Einzelfalle“ schließen kann.

g) Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Rechtsquelle ist das Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der Fassung vom 12. Oktober 1929 (RGBl. 1929 I S. 162), abgeändert unter dem 26. Juli 1930 (RGBl. 1930 I S. 318 mit Druckfehlerberichtigung S. 443) und 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930 I S. 520 mit Druckfehlerberichtigung S. 608).

Die Reichsanstalt ist ebenfalls nur zum Zwecke der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und einigen anderen im Gesetz genannten Zwecken (z. B. Beaufsichtigung anderweitiger Arbeitsvermittlungseinrichtungen) errichtet (§§ 1, 49, 55 Abs. 3). Sie handelt im eignen Namen, selbständig unter eigner Verantwortung (§§ 1, 2, 4, 21, 41, 42, 46 Abs. 1). Das Aufsichts- und Informationsrecht des Reiches (Reichsarbeitsminister) schließt keine Weisungskompetenz in sich (§§ 47, 48). Dies geht daraus hervor, daß die wenigen Bestätigungsrechte ausdrücklich hervorgehoben sind (§§ 39 Abs. 2, 43 Abs. 3, 46 Abs. 2). Außerdem sind im § 1 Abs. 2 ausdrücklich Selbstverwaltungs- und Auftragsangegelegenheiten gegenübergestellt. „Auch kann ihr der Reichsarbeitsminister solche Aufgaben entweder als eigene Angelegenheit übertragen oder sie damit unter dem Vorbehalt beauftragen, daß sie an seine Weisungen gebunden bleibt“[2]). Im Zweifel liegt also Selbstverwaltung vor. Jedoch ist eben im § 1 die Möglichkeit der Einführung von Auftragsangelegenheiten ausdrücklich ausgesprochen, ebenso wie im § 206, nach dem die Reichsanstalt und ihre Amtsstellen nach Auftrag des Reichsarbeitsministers bei der Durchführung des Schwerbeschädigtengesetzes mitzuwirken haben. Eine „Mittelbare Reichsauftragsangelegenheit“ ist im § 205 vorgesehen, mittelbar deswegen, weil sie nicht unmittelbare Reichsangelegenheit ist, sondern das Reich sie bereits in Selbstverwaltung an die Reichsanstalt gegeben hat. Diese kann sie als Auftragsangelegenheit an Gemeinden usw. weitergeben. Siehe dazu insbesondere § 205 Abs. 2 und auch § 172 Abs. 2; die Reichsanstalt kann hier einen Teil ihrer Aufgaben auftragsweise an die Gemeindebehörden abgeben.

§ 11.

Verkehrswesen.

Hier finden wir mehrere Fälle von Auftragsverwaltung, und zwar bei der Reichswasserstraßenverwaltung, den Schiffseichämtern und der Reichsbahn.

---

[2]) Lassar in Recht und Staat I. Bd., S. 226.

a) Reichswasserstraßenverwaltung. Rechtsquellen sind: 1. Die Reichsverfassung; 2. Der Staatsvertrag betreffend den Uebergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich und das dazugehörige Reichsgesetz vom 29. Juli 1921 (RGBl. 1921 S. 961), der Nachtrag dazu (Zusatzverträge mit Preußen und Hamburg) vom 18. Februar 1922 (RGBl. 1922 S. 222), der Nachtrag zu diesen Zusatzverträgen vom 22. Dezember 1928 (RGBl. 1929 II S. 1), dazu der Erlaß über das Inkrafttreten vom 4. April 1929 (RGBl. 1929 II S. 178), das Gesetz betreffend den Uebergang der Unterwarnowwasserstraße, der Seewasserstraße bei Wismar und des Kraffohlkanals auf das Reich vom 13. März 1931 mit Anlagen (RGBl. 1931 II S. 39 ff.); 3. Die Seewasserstraßenordnung vom 31. März 1927 (RGBl. 1927 II S. 157), abgeändert unter dem 31. März 1928 (RGBl. 1928 II S. 315) und 20. März 1930 (RGBl. 1930 II S. 679); 4. Die Strom- und Schiffahrtspolizeiverordnung für die westdeutschen Kanäle vom 29. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 2), abgeändert unter dem 1. April 1925 (RGBl. 1925 II S. 137), 28. Dezember 1926 (RGBl. 1927 II S. 8), 12. September 1930 (RGBl. 1930 II S. 1214); 5. Strom- und Schiffahrtspolizeiverordnung für die Binnenschiffahrt und Flößerei auf der Unterweser vom 7. Dezember 1927 (RGBl. 1927 II S. 1109); 6. Strom- und Schiffahrtspolizeiverordnung für die Schiffahrt und Flößerei auf dem Neckar vom 3. August 1928 (RGBl. 1928 II S. 597).

Hier ist eine Auftragsangelegenheit gegeben[1]). Nach § 1 Staatsvertrag sind die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen, alle Seewasserstraßen, die Seezeichen und das Lotsenwesen[2]) in Eigentum und Verwaltung des Reiches übergegangen, und zwar mit allem Zubehör, vorbehaltlich einiger Ausnahmen. Nach § 11 (Vgl. auch § 31) Staatsvertrag gehen die Verwaltungszuständigkeiten der Landeszentralbehörden hinsichtlich Bau, Unterhaltung, Betrieb, Verwaltung, Strom- und Schiffahrtspolizei und der sonstigen auf den Verkehr bezüglichen Befugnisse an den in das Eigentum des Reiches übergegangenen Wasserstraßen, Seezeichen und hinsichtlich des Lotsenwesens auf das Reich (Reichsverkehrsminister) über. „Im übrigen erfolgt die einstweilige Verwaltung der Reichswasserstraßen durch die mittleren und unteren Behörden der Länder auf Kosten des Reiches und unter Leitung des Reichsverkehrsministers", also im Namen und unter Verantwortung

---

[1]) Karl Friedrichs in der Stufev 1922/23. Nr. 16 S. 285 r. Sp. untere Hälfte; Anschütz, Anm. 10 Abs. 3 zu Art. 97 S. 409/410 Fußnote 2; Poetzsch-Heffter, Rvf., Anm. 2, 6a zu Art. 97 S. 374/375; Lassar im Jahrbuch XIV, S. 213/215, in Recht und Staat S. 232; was Borchard im Preußischen Verwaltungsblatt 48 S. 86 l. Sp. Abs. 3 und Wehrmann daselbst S. 305 r. Sp. am Ende S. 306 l. Sp. mit der vorgeschlagenen Mandatsverwaltung meinen, ist nicht recht verständlich, da eine solche doch schon besteht; Memorandum der Reichsregierung zur Bayerischen Denkschrift von 1924 II M 2 V 3, Beratungsunterlagen S. 45 l. Sp.; die Bayerischen „Vorschläge zur Aenderung der Reichsverfassung" zu Art. 97 (Beratungsunterlagen S. 444) beanspruchen die Festlegung des jetzigen Zustandes in der Reichsverfassung; Seybold, S. 37 ff.

[2]) Anschütz, Anm. 1, 2 zu Art. 101 S. 412/413.

des Reiches unter seiner Dienstaufsicht. Das Reich bedient sich der schon vorhandenen Landesbehörden, da es eigne so schnell nicht schaffen kann und will. Der § 12 erläutert den Uebergang noch näher und bestimmt, daß im Falle des Art. 97 Abs. 3 Rvf. bei Berührung der Interessen von Landeskultur und Wasserwirtschaft der Reichsverkehrsminister an die Zustimmung der Länder gebunden ist. Daß das Reich auf die Länder Rücksicht nehmen soll, ist in § 13 noch besonders hervorgehoben. § 14 sieht die Beauftragung von Reichswasserstraßenbehörden mit Aufgaben der Landesverwaltung vor, hinsichtlich deren sie den Ländern verantwortlich sind.

Der Staatsvertrag ist mehrfach ergänzt worden, das erstemal unter dem 18. Februar 1922. Hier interessieren die Zusatzverträge des Reiches mit Preußen und Hamburg. Aus dem Vertrag mit Preußen ist zu § 4 bemerkenswert Nr. 2, daß die Gebäude der Mittelbehörden (Wasserbaudirektionen) auf jeden Fall preußisches Eigentum bleiben. In dem Vertrag mit Hamburg wird zu §§ 11 und 12 der Uebergang insofern modifiziert, als Unterhaltung, Verwaltung und Ausübung der Strom- und Schiffahrtspolizei auf gewissen Elbstrecken Hamburg auf dessen Kosten übertragen werden. Die zu diesem Zweck nötigen Gebäude bleiben im Eigentum Hamburgs, zu § 1, 1b.

Die zweite Ergänzung unter dem 22. Dezember 1928, in Kraft gesetzt durch Erlaß vom 4. April 1929, bringt einen weiteren Ausbau der angezogenen Abmachungen mit Preußen und Hamburg. Preußen wird ebenfalls auf gewissen Elbstrecken Unterhaltung, Verwaltung und Ausübung der Strom- und Schiffahrtspolizei auf seine Kosten übertragen (Nachtrag zum Zusatzvertrag mit Preußen zu §§ 11/12). Im Nachtrag zum Zusatzvertrag mit Hamburg zu §§ 11/12 wird der erste Zusatzvertrag hinsichtlich der Gebiete etwas abgeändert. In den Nachträgen zu beiden Zusatzverträgen wird der preußisch-hamburgischen Gemengelage dadurch Rechnung getragen, daß zwecks Einheitlichkeit der Verwaltung auf gewissen preußischen Gebieten hamburgische, auf gewissen hamburgischen Gebieten preußische Behörden zuständig sind, und daß dementsprechend die Strom- und Schiffahrtspolizei in der Ortsinstanz zum Teil von Preußen auf Hamburg, zum Teil von Hamburg auf Preußen übertragen wird. Aus den Verträgen geht nicht deutlich hervor, ob die gesamte Verwaltung, oder nur die der Mittel- und Unterinstanz übertragen ist, mit anderen Worten, ob die Dienstaufsicht und Weisungsbefugnis des Reichsverkehrsministers erloschen oder bestehen geblieben ist. Es wird weder ausdrücklich auf sie verzichtet noch wird sie ausdrücklich aufrechterhalten. Für die erste Möglichkeit spricht folgendes:

1. Wenn die Uebertragung sachlich ganz dasselbe bedeuten würde, was im § 11 Staatsvertrag gesagt ist, so wäre sie im besonderen Vertrage überflüssig.

2. Das Wort „z u r ü c k übertragen" zu § 1, 1b erster Zusatzvertrag mit Hamburg deutet auf Herstellung des status quo.

Dagegen sprechen andererseits für die zweite Möglichkeit folgende Erwägungen:

1. Wenn der Uebergang von Verwaltung, Polizei usw. auf das Reich entgegen den Bestimmungen im § 11 des Staatsvertrages gänzlich ausgeschlossen sein sollte, so wäre nicht der umständliche Weg der Rückübertragung nötig gewesen, sondern es hätte die Abmachung genügt „Entgegen § 11 des Staatsvertrages bleibt die Verwaltung usw. bei Hamburg" bzw. Preußen.

2. Besondere Verträge neben § 11 des Staatsvertrages sind wohl deshalb geschlossen worden, um die auch verwaltungsmäßig schwierigen Gemengelageverhältnisse zu klären.

3. Das Wort „zurück übertragen" kommt nur einmal, und an untergeordneter Stelle vor.

4. Die erste Möglichkeit würde eine Umgehung von Art. 97 Rvf. bedeuten, denn das Reich würde seiner Pflicht nicht nachkommen, wenn es zwar die fraglichen Wasserstraßen in seine Verwaltung übernimmt, aber kurz darauf durch Rückübertragung der Verwaltungshoheit an die Länder den status quo wiederherstellt. Es kann daher nur eine Uebertragung im Sinne des § 11 des Staatsvertrages, also die zweite Möglichkeit gegeben sein[3]). Also auch hier würden wir Auftragsverwaltung vor uns haben. Aber wie dem auch sei, selbst wenn man sich auf den Standpunkt der ersten Möglichkeit stellt, so würde jedenfalls in allen anderen Fällen, von dieser einen Ausnahme abgesehen, Auftragsverwaltung vorliegen.

Gemäß Art. 97 Abs. 1 Rvf. hatte das Reich alle dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen zu übernehmen. Da letztere in der Regel den Ländern gehörten, so wurden die meisten vom Staatsvertrag erfaßt. Soweit sie aber ausnahmsweise Städten gehörten, bedurfte es besonderer Verträge. In den Anlagen zum Gesetz vom 13. März 1931 hat das Reich mit der Stadt Rostock und dem Staat Mecklenburg-Schwerin über die Unterwarnowwasserstraße, mit der Stadt Wismar und dem Staat Mecklenburg-Schwerin über die Seewasserstraße bei Wismar sowie mit der Stadt Elbing und dem Staat Preußen über den Kraffohlkanal dem Staatsvertrag ganz entsprechende Verträge geschlossen. Nach ihnen geht rückwirkend mit dem 1. April 1921 das Eigentum an den drei Wasserstraßen einschließlich Zubehör — von gewissen Ausnahmen abgesehen — sowie die Verwaltungszuständigkeiten der Länder und Städte hinsichtlich Bau, Unterhaltung, Betrieb und Verwaltung einschließlich der Strom- und Schiffahrtspolizei und der sonstigen auf den Verkehr bezüglichen Befugnisse sowie der Seezeichen und des Lotsenwesens auf das Reich über (§§ 1, 10 Vertrag mit Rostock, §§ 1, 9 Vertrag mit Wismar, §§ 1, 10 Nr. 1 und 2 Vertrag mit Elbing). Mangels reichseigner Mittel- und Unterbehörden wird die Verwaltung in diesen Instanzen auftragsweise dem Wasserstraßenamt Rostock bzw. dem Wasserbauamt Elbing und der Wasserbaudirektion Königsberg übertragen (§11 Vertrag mit Rostock, § 10 Vertrag mit Wismar, § 11 Vertrag mit Elbing).

---

[3]) In diesem Sinne auch das Memorandum der Reichsregierung a. a. O. II M 2 II, Beratungsunterlagen S. 43 l. Sp. oben.

Im einzelnen sind noch folgende Aufträge erfolgt:

1. In der Seewasserstraßenordnung wird die Verwaltung in der Mittel- und Unterinstanz den verschiedenen Behörden von Preußen, Bremen, Hamburg, Lübeck und Mecklenburg-Schwerin übertragen, und zwar in den Fußnoten zu den §§ 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85; der § 85 Nr. 4 beauftragt die Hafenpolizei in Pillau und Königsberg sowie das Wasserbauamt Elbing.

2. In der Strom- und Schiffahrtspolizeiverordnung für die westdeutschen Kanäle (§ 60), wonach als Verwaltungsbehörden die Wasserbauämter zuständig sind.

3. Die Strom- und Schiffahrtspolizeiverordnung für die Binnenschiffahrt und Flößerei auf der Unterweser beauftragt im § 30 Abs. 2 die Landesbehörden damit, die Zuständigkeit im einzelnen zu regeln.

4. Ebenso die Strom- und Schiffahrtspolizeiverordnung für die Schiffahrt und Flößerei auf dem Neckar Art. 2 Abs. 4. „Die mit der Verwaltung des Neckars betrauten Mittelbehörden geben bekannt, welche Behörden und Beamten im Sinne dieser Polizeiverordnung als zuständig gelten". Gemeint sind offenbar die Landesbehörden analog dem vorigen Fall, da die Neckarbaudirektion (RGBl. 1920 S. 927, 1615) nicht gemeint sein kann, denn sonst wäre sie ausdrücklich genannt, außerdem ist sie nur Baubehörde, andere Reichsbehörden gibt es nicht.

Der Uebergang der Wasserstraßen usw. in Reichsverwaltung erstreckt sich auf die gesamte Verwaltung[4]) vorbehaltlich einer unten zu erörternden Ausnahme. Art. 97 Abs. 1 Rvf. sagt zwar, daß nur „die dem allgemeinen V e r k e h r dienenden Wasserstraßen" in Eigentum und Verwaltung des Reiches übergehen sollen, aber diese auch ganz, ohne Beschränkung auf die Verkehrsverwaltung[5]). Art. 97 Abs. 1 Rvf. spricht schlechthin von „Verwaltung". § 11 des Staatsvertrages spricht von Verwaltungszuständigkeiten hinsichtlich Bau, Unterhaltung, Betrieb, Verwaltung und den sonstigen auf den Verkehr bezüglichen Befugnissen, wieder schlechthin „Verwaltung", außerdem noch ausdrückliche Anführung von Bau, Unterhaltung, Betrieb. Außerdem geht der Uebergang der ganzen Verwaltung auch aus Art. 97 Abs. 3 Rvf. sowie § 12b Abs. 2, § 13 des Staatsvertrages hervor, wonach das Reich die Bedürfnisse von Landeskultur und Wasserwirtschaft, überhaupt die Interessen der Länder im Einvernehmen mit diesen zu wahren hat[6]). Dazu wäre das Reich

---

[4]) Anschütz, Anm. 8 Abs. 1 zu Art. 97 S. 408, Anm. 10 Abs. 2 zu Art. 97 S. 409; Poetzsch-Heffter, Anm. 3 zu Art. 97 S. 374/375, zum Teil anderer Meinung; ebenfalls Borchard in der Deutschen Juristenzeitung 32 (1927) S. 224/225; zustimmend Wehrmann im Preußischen Verwaltungsblatt 48 S. 306 l. Sp. unten, r. Sp. oben; zum Teil anderer Meinung Arndt, Rvf., Anm. 3 zu Art. 97 S. 268/269; Giese, Anm. 7 zu Art. 97 S. 273; Staatsgerichtshof in RGZ 112, Anhang S. 42 oben, jedoch ohne nähere Begründung; Lammers im Preußischen Verwaltungsblatt 47, S. 309 l. Sp.; Memorandum der Reichsregierung a. a. O., II M 2 V 2, Beratungsunterlagen S. 44 l. Sp.; Seybold, S. 64 unten / 65 oben, 66.

[5]) Seybold, S. 28 ff.; offenbar derselben Ansicht A. Lederle in den Annalen des Deutschen Reichs 56./58. Jahrgang, S. 122 unter 2.

[6]) Anschütz, Anm. 7 zu Art. 97 S. 407.

gar nicht in der Lage, wenn es nicht verwaltungsmäßig dafür zuständig wäre. Läge die Zuständigkeit bei den Ländern, so wären diese Vorschriften überflüssig. Eine oben bereits erwähnte Einschränkung gilt allerdings hinsichtlich der Polizei. Nur die Strom- und Schiffahrtspolizei ist auf das Reich übergegangen, Art. 95 Abs. 5 Rvf., §§ 11, 12c des Staatsvertrages. Also die allgemeine Sicherheitspolizei, Fischereipolizei usw. ist den Ländern verblieben⁴). Allerdings konnten die Länder die übrige Polizei dem Vollzugsorgan des Reiches, dem Reichswasserschutz übertragen[7]). Vgl. hierzu die Verfügungen des preußischen Innenministers vom 12. März und 10. August 1922 (MBliV. 1922 S. 254 und 835) sowie den Runderlaß vom 25. August 1925 (MBliV. 1925 S. 988). Der Reichswasserschutz ist jedoch durch Verordnung vom 26. März 1931 (RGBl. 1931 I S. 78) aufgelöst und an die Länder aufgeteilt worden. (Siehe hierzu auch MBliV. 1931 S. 127 unter e.) Der von Preußen übernommene Teil ist als „Hafen- und Schiffahrtsschutzpolizei“ neu organisiert (MBliV. 1931 S. 275 ff.)

b) Schiffseichämter. Rechtsquellen sind das Reichsgesetz betreffend das Uebereinkommen über die Eichung der Binnenschiffe vom 21. Mai 1927 (RGBl. 1927 II S. 355) und die Eichordnung für Binnenschiffe auf deutschen Wasserstraßen vom 23. März 1928 (RMBl. 1928 S. 169).

Art. 2 des Gesetzes bindet zwar die Reichsregierung beim Erlaß von Vorschriften an die Zustimmung des Reichsrats, doch wird die technische Aufsicht, das heißt die praktische Durchführung des Gesetzes dem Reichskommissariat für Seeschiffsvermessung, also einer Reichsbehörde, übertragen. Die Sache ist also eine Reichsverwaltungsangelegenheit. § 14 Abs. 2 Eichungsordnung sieht nun die Bestellung bereits vorhandener Behörden als Schiffseichämter (§ 14 Abs. 1) vor. Da schlechthin „Behörden“, nicht nur „Reichsbehörden“ damit betraut werden können, und da zur Betrauung geeignete Reichsbehörden wohl kaum vorhanden sein dürften, ist auch die Beauftragung von Landesbehörden möglich. Wie sich aber aus § 14 im ganzen ergibt, handeln diese als unmittelbare Reichsorgane in dessen Namen unter dessen Verantwortung und vor allem unter seiner unmittelbaren Aufsicht, nämlich des Reichskommissariats für Seeschiffsvermessung (Reichsverkehrsminister), § 16. Also liegt hier die Möglichkeit einer Auftragsverwaltung vor.

c) Reichsbahn. Rechtsquellen sind: 1. Die Reichsverfassung; 2. Das Reichsbahngesetz in der Fassung vom 13. März 1930 (RGBl. 1930 II S. 369 mit Druckfehlerberichtigung S. 690), sowie die Verordnung über das Inkrafttreten des Reichsbahngesetzes vom 19. Mai 1930 (RGBl. 1930 II S. 777); 3. Die Satzung der Deutschen Reichsbahngesellschaft in der Fassung vom 13. März 1930 (RGBl. 1930 II S. 377); 4. Das Reichsbahnpersonalgesetz vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 II S. 287); 5. Die Eisenbahn-Bau- und -Betriebsordnung vom 17. Juli 1928 (RGBl. 1928 II S. 541).

Nach dem Reichsbahngesetz wird die Verwaltung der nach wie vor

[7]) Poetzsch-Heffter, Rvf., Anm. 10 Abs. 2 zu Art. 97 S. 376; Lassar, a. a. O., S. 213 oben.

im Eigentum des Reiches stehenden Eisenbahnen (§ 6 Reichsbahngesetz) von der Deutschen Reichsbahngesellschaft in deren Namen (§ 1 Gesetz, § 1 Satzung), allerdings mit dem Recht, das Reichssiegel zu führen (§ 17 Satz 3 Reichsbahngesetz), (Vgl. Reichsbank), unter eigner Verantwortung ausgeübt (§§ 2, 3, 5 Abs. 1, Abs. 3—7, 8 Abs. 1, 9, 16—18, 43 Gesetz, §§ 10—12, 14, 15, 19, 20 Satzung). Die Reichsbahngesellschaft ist eigens zum Zweck des Eisenbahnbetriebes und der damit verbundenen Reparationszahlungen errichtet (§§ 1, 4, 5 Gesetz, § 2 Satzung). Das Aufsichtsrecht des Reiches schließt keine Weisungskompetenz in sich, sondern ist nur „Oberaufsicht"[8]). Grundsätzlich besteht nur Rechtskontrolle, (§§ 31 Ziff. 1 und 2, 34 Gesetz, § 17 Abs. 6 Satzung), das heißt eine Kontrolle darüber, daß der Betrieb entsprechend den Vorschriften des § 9, also „den Gesetzen entsprechend" geführt wird. Außerdem hat die Reichsregierung ein Informationsrecht (§§ 30 Abs. 2, 32 Gesetz, § 14 Abs. 5 Satzung). Allerdings gibt es verschiedene Ausnahmen und Vorbehalte insofern, als sich das Reich hier und da ein Bestätigungs- oder Genehmigungsrecht gesichert hat (§§ 3 Abs. 3 Satz 3, 8 Abs. 2 u. 4, 10 Abs. 3, 12, 26 Abs. 3 letzter Satz, 31 Ziff. 3—8, 33, 35, 36, 37 Gesetz, §§ 9, 17 Abs. 3 u. 4, 19 Abs. 3 Ziff. 4 Satzung). Ebenso wie bei der Reichsbank werden die Beamten evtl. auf Veranlassung des Generaldirektors (§ 16 Abs. 4 letzter Satz, 23 Gesetz, in Verbindung mit §§ 84 Abs. 1, 85, 96, 97, 98 Abs. 1, 101 Abs. 1 u. 2, 127, 128 Abs. 2, 131 Reichsbeamtengesetz) von den ordentlichen Disziplinarbehörden des Reiches abgeurteilt (§ 23 Abs. 2 Reichsbahngesetz, §§ 1, 5 Reichsbahnpersonalgesetz). Im übrigen aber arbeitet die Deutsche Reichsbahngesellschaft selbständig, daher liegt keine Auftragsangelegenheit vor. Auch die Reichsbahnpolizei (Vgl. Bau- und Betriebsordnung § 74 in Verbindung mit §§ 45, 75[9]), 76, 77, Art. 91 Rvf.) ist als mit dem sonstigen Eisenbahnbetrieb unlösbar verbundene Anstaltspolizei entsprechend den Bestimmungen von Art. 90 Rvf., § 12 Staatsvertrag über den Uebergang der Staatseisenbahnen auf das Reich (Gesetz vom 30. April 1920, RGBl. 1920 S. 773), §§ 5 Abs. 4, 17, 43 Reichsbahngesetz auf die Reichsbahngesellschaft übergegangen[10]) und wird mit derselben Selbständigkeit ausgeübt wie die sonstige Verwaltungstätigkeit; auch sie ist daher keine Auftragsangelegenheit.

Eine solche ist dagegen die Beaufsichtigung der Privatbahnen durch die Reichsbahndirektionen. Nach Art. 95 Rvf. unterliegen die Privatbahnen der Beaufsichtigung durch das Reich. Diese ist näher abgegrenzt im Gesetz über die Eisenbahnaufsicht vom 3. Januar 1920 (RGBl. 1920

[8]) Fritsch, § 8 B IV 2 S. 58/59, Nachtrag S. 439; Sarter-Kittel, Zweiter Teil, Anm. III zu § 9 Reichsbahngesetz S. 139, Anm. II Abs. 4 zu § 32 Reichsbahngesetz. S. 196.

[9]) Die Frage, ob daneben die allgemeine Sicherheitspolizei zuständig bleibt oder nicht, steht hier nicht zur Erörterung. Vgl. einerseits Poetzsch-Heffter, Rvf., Anm. 12 zu Art. 89 S. 363; Müller in der Polizei, 1929 Nr. 24, S. 617; Fritsch, § 45 A I S. 260, S. 43 II, 263 IV; andererseits Charitius in der Polizei 1930 Nr. 14 S. 334.

[10]) Arndt, Rvf., Anm. 1 zu Art. 90 am Anfang S. 260; Giese, Anm. 2 zu Art. 90 S. 261.

S. 13). Nach § 40 Reichsbahngesetz kann die Reichsregierung einzelnen Stellen der Reichsbahngesellschaft, z. B. den Reichsbahndirektionen, diese Beaufsichtigung übertragen. Es sind also Reichsgeschäfte, deren Erledigung das Reich mangels eigner Mittel- und Unterbehörden einer juristischen Person des öffentlichen Rechts[11]) — ohne auf die Rechtsnatur der Reichsbahngesellschaft im übrigen näher einzugehen — unter seiner Leitung, Verantwortung und in seinem Namen überträgt[12]). Die Reichsbahngesellschaft ist eine juristische Person, obwohl dies nicht ausdrücklich im Reichsbahngesetz steht[13]), denn das Unternehmen Deutsche Reichsbahn besaß bereits nach § 1 der Verordnung über die Schaffung eines Unternehmens Deutsche Reichsbahn vom 12. Februar 1924 (RGBl. 1924 I S. 57) juristische Persönlichkeit, obwohl es abhängiger und verbundener mit dem Reich war als es die Reichsbahngesellschaft ist. Diese muß daher als selbständiger und unabhängiger erst recht juristische Persönlichkeit haben. Außerdem ist sie nach dem Reichsbahngesetz Träger mannigfacher Rechte und Pflichten; dies wäre unmöglich, wenn sie nicht juristische Person wäre. Da nach § 5 Abs. 4 Reichsbahngesetz alle Rechte und Pflichten vom Unternehmen Deutsche Reichsbahn auf die Deutsche Reichsbahngesellschaft übergehen, so geht damit das Grundrecht, die Persönlichkeit, auch über.

Trotz aktienrechtlichen Einschlags (§ 3 Reichsbahngesetz) und teilweiser Anwendung des Handelsgesetzbuches (§ 16 Abs. 3 Reichsbahngesetz) ist sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts[13]), da alle Merkmale einer solchen erfüllt sind: öffentlicher Zweck, Daseinsnotwendigkeit, positive Staatsaufsicht, das heißt die Befugnis des Staates, nicht nur darüber zu wachen, daß sie ihre Befugnisse nicht überschreitet, sondern daß sie andererseits auch ihre positiven Pflichten erfüllt, Rechtssetzungsrecht (Bahnpolizeiverordnungen)[14]), sonstige Hoheitsrechte (Bahnpolizei, Dienstsiegel), Dienstherrschaft über Beamte (§ 19 ff. Reichsbahngesetz, § 1 Reichsbahnpersonalgesetz)[15]).

Ob die Reichsbahngesellschaft eine Anstalt oder Körperschaft ist, interessiert hier nicht.

---

[11]) Poetzsch-Heffter, Rvf., Anm. 6 zu Art. 89 S. 360; Arndt, Rvf., Anm. 1 zu Art. 89 Abs. 2 S. 254/255; Anschütz, Anm. 5 zu Art. 89 S. 391, Anm. 2 Abs. 2 zu Art. 92 S. 398/399; Jellinek, § 8 II 3b S. 170/171, § 23 I 1 S. 507; Fritsch, § 35 E I S. 193/195; Sarter-Kittel, Erster Teil, 2. Abschnitt D S. 23/24.

[12]) Fritsch, § 8 B IV 1 S. 56, Nachtrag 439; Sarter-Kittel, Zweiter Teil, Anm. II zu § 40 Reichsbahngesetz S. 211.

[13]) Sarter-Kittel, Erster Teil, 3. Abschnitt C S. 31/33, Zweiter Teil, Anm. Ib zu § 16 Reichsbahngesetz S. 160, Anm. Ia zu § 17 Reichsbahngesetz S. 164; Lassar im Jahrbuch XIV, S. 198, 200, 202, in Recht und Staat S. 229.

[14]) Fritsch, § 45 A II am Ende S. 261, Nachtrag S. 446.

[15]) Jellinek, § 8 II 1 S. 165/167.

§ 12.

Postwesen.

Aus diesem Verwaltungszweig scheidet die ordentliche Postverwaltung ohne nähere Prüfung aus, das Rundfunkwesen bedarf einer kurzen Erörterung.

a) **Postverwaltung.** Die Postverwaltung selbst ist eine zwar von der übrigen Reichsverwaltung getrennte (§ 1 Reichspostfinanzgesetz vom 18. März 1924 (RGBl. 1924 I S. 287, abgeändert unter dem 15. Juli 1926 (RGBl. 1926 I S. 410), 28. Juli 1930 (RGBl. 1930 I S. 420), 7. Januar 1931 (RGBl. 1931 I S. 3)), aber doch reichseigne Verwaltung (Art. 88 Rvf.)[1]). Sie scheidet daher hier aus.

b) **Rundfunk.** Doch auch im Rundfunkwesen findet sich keine Auftragsangelegenheit. Die Errichtung von Fernmeldeanlagen ist überhaupt kein hoheitlicher Verwaltungszweig. Das Recht, solche Anlagen zu errichten, hat sich das Reich vorbehalten, § 1 Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (RGBl. 1928 I S. 8), ferner § 15. Das Recht kann im Einzelfall verliehen werden, § 2, die Einhaltung der Verleihungsbedingungen wird überwacht, § 6. Das Entgelt ist eine öffentlich-rechtliche (Post-)Gebühr, § 9. Es wird kein Auftrag erteilt, sondern ein Recht verliehen, auch nicht an Länder oder Selbstverwaltungskörper, sondern an physische Personen oder juristische Personen des Privatrechts (Sendegesellschaften). Der betreibende Teil ist nicht das Reich, sondern der Private.

§ 13.

Bildungswesen.

Religionsgesellschaften. Auch die Verwaltung der Religionsgesellschaften ist keine Auftragsverwaltung, sondern reine Selbstverwaltung (Art. 137 Rvf., insbesondere Abs. 3 und 4). Außerdem ist infolge der Trennung von Staat und Kirche (Art. 137 Abs. 1) die Pflege der Religion überhaupt keine Staats- bzw. Reichsangelegenheit. Irgendwelche Aufträge aus anderen Gebieten sind an die Religionsgesellschaften nicht erfolgt.

§ 14.

Zusammenfassung der Fälle von Auftragsverwaltung.

Wenn wir noch einmal zusammenfassen, wo wir Fälle von Auftragsverwaltung festgestellt haben, so sind folgende Verwaltungsgebiete und Gesetze zu nennen:

1. Das Reichskriminalpolizeigesetz,
2. Das Gesetz zur Durchführung des Friedensvertrages,

---

[1]) Aschenborn-Schneider, Anm. 34 zu Art. 88 Rvf., S. 36/37, 40, Anm. 1 zu § 1 Reichspostfinanzgesetz S. 47-48; Lassar a. a. O., S. 227, in Recht und Staat S. 232.

3. Die Reichsabgabenordnung,
4. Die Münzprägung,
5. Die Unfallverhütung durch die Berufsgenossenschaften,
6. Die Reichsaufsicht über die Knappschaften durch die Landesbergbehörden,
7. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in gewissen Fällen,
8. Die Reichswasserstraßenverwaltung,
9. Das Schiffseichwesen,
10. Die Reichsbahndirektionen als Aufsichtsorgane über die Privatbahnen.

Schluß.

§ 15.

Die voraussichtliche zukünftige Entwicklung des Instituts der Auftragsverwaltung.

Zum Schluß sei kurz auf die Pläne eingegangen, die für einen zukünftigen Ausbau der Auftragsverwaltung gepflogen worden sind. Dabei ist der Verlauf und das Material der Länderkonferenz zu betrachten, die zum Zweck der Verfassungs- und Verwaltungsreform sowie einer territorialen Neugliederung des Reiches seit 1928 arbeitete[1]).

Ihr äußerer Verlauf ist folgender: Am 17./18. Januar 1928 trat sie zum erstenmal zusammen; es wurden die in der „Länderkonferenz“ enthaltenen Referate gehalten und der Verfassungsausschuß eingesetzt. **Dieser Ausschuß trat am 4. Mai 1928 das erste Mal zusammen, grenzte die Aufgaben ab und bestellte Referenten.** Vom 22./24. Oktober 1928 trat er wieder zusammen; die Referenten legten die „Beratungsunterlagen“ vor; ferner erging am 23. Oktober eine Entschließung der Reichsregierung in diesem Fragenkomplex. Zwei Unterausschüsse, einer für die territoriale Neugliederung, der andere für die Zuständigkeitsabgrenzung wurden eingesetzt. Diese Unterausschüsse versammelten sich am 10. **November 1928 und setzten sich folgende drei Aufgaben:** 1. Zuständigkeitsabgrenzung, 2. Finanzausgleich, 3. Organisation der Länder, und bestellten dazu Referenten. Ueber die erste Aufgabe verhandelten die Unterausschüsse am 5./6. Juli 1929 auf der Grundlage des Gemeinschaftsreferats I. Am 18./19. November 1929 verhandelte man über die dritte Aufgabe nach dem Referat III. Die Schlußabstimmung im Unterausschuß fand am 20. Juni 1930, am Tage darauf die Vollsitzung des Verfassungsausschusses statt.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Auftragsverwaltung ist aus den Materialien das folgende zu bemerken. Die „Länderkonferenz“ enthält noch nichts über Auftragsverwaltung, auch nicht die Entschließung am Ende S. 83, dagegen die Beratungsunterlagen schon mehr. Der Gang der Länderkonferenz ist aus A Einleitung der Beratungsunterlagen S. 5/6 ersichtlich. Diese enthält auch ganz allgemein Vorschläge zu einer Auftragsverwaltung, z. B. in der Entschließung der Reichsregierung Punkt 6 S. 5 r. Sp., ferner in der Festlegung der Aufgaben des zweiten Unterausschusses, S. 6 l. Sp. Weiterhin schlägt sie Koch-Weser in seinem Referat „Die Reichsreform, Zwischenlösung oder Endlösung“ S. 281 r. Sp. unter 1, S. 282 r. Sp. vor. Hamm meint in

[1]) Poetsch im Jahrbuch 17, S. 65/69.

seinem Referat „Bemerkungen über Ausgangspunkte der Beratungen" in Teil B S. 289 l. Sp. 3. Abschnitt mit der verschärften Reichsaufsicht offenbar die Einrichtung einer Auftragsverwaltung, in Teil C S. 289 l. Sp. unter g, r. Sp. unter 1 und S. 290 l. Sp. oben erwähnt er sie ausdrücklich. Brecht erörtert in „Verhältnis des Reiches zu den Ländern", Teil b „Vorschläge" unter III A eine Auftragsverwaltung für die außerpreußischen Länder, unter III B eine solche für Preußen etwas eingehender (S. 321/323), zusammengefaßt unter Anlagen 3d S. 330. Die Ausführung der Vorschläge ist zum Teil auch jetzt schon ohne Verfassungsänderung im Wege einfacher Reichsgesetzgebung möglich. Dies ergibt sich aus dem im allgemeinen Teil Gesagten. Der gleichen Meinung ist auch Adelung „Zur Frage der Verfassungs- und Verwaltungsreform", Schlußbetrachtung S. 487 r. Sp. unter 2, insbesondere Abs. 3.

Im Gemeinschaftsreferat I schlagen die Referenten (Koch-Weser, Brecht, Remmele, Horion) Auftragsverwaltung vor. Die Vorbemerkung enthält allgemeine Richtlinien, S. 3, 5, 6 oben, 7 unten, 8 oben. Das Referat selbst gliedert sich im Teil I, der die Zuständigkeit in der Verwaltung behandelt, in A Unmittelbare Reichsverwaltung, B Verwaltung durch die Landesbehörden im Auftrag des Reiches, C Selbständige Landesverwaltung. Ein Abschnitt D handelt noch von der Angliederung von Sozialbehörden an die allgemeine Verwaltung. Im Referat I B „Verwaltung durch die Landesbehörden im Auftrag des Reiches" werden die Verwaltungsgebiete, in denen den Berichterstattern eine Auftragsverwaltung wünschenswert erscheint, aufgezählt (S. 14). Vornehmlich sind in Aussicht genommen: Kriminal-, Fremden-, Luftverkehrs- und Teile der Verwaltungspolizei, Gewerbeaufsicht, Reichswasserstraßenverwaltung, Reichsvermögens- insbesondere Reichsbauverwaltung, eventl. Einziehung von Reichsabgaben durch kommunale Kassen; ferner vielleicht probeweise auf gewisse Zeit Gebiete der bisherigen Landesverwaltung, z. B. Wohlfahrts-, Fürsorge- und Landwirtschaftswesen (S. 14, 18). Auch die Sozial- (Arbeits-, Versicherungs- und Versorgungs-) Verwaltung würde für eine Auftragsorganisation in Frage kommen (S. 18/20).

Von den Teilnehmern an den Arbeiten der Länderkonferenz verhalten sich ablehnend zur Auftragsverwaltung Held (Verhandlungen Juli 29 S. 13 r. Sp., S. 16 l. Sp., S. 71/72, Verhandlungen November 29 S. 18 l. Sp., Abgrenzung / mehr politisch als juristisch gehalten / S. 15/19, 42/71 — hält eine Einführung für verfassungsändernd S. 15, 46), zurückhaltend, skeptisch und einschränkend Schmitt (Verhandlungen Juli 29 S. 25 r. Sp. unten, S. 27 l. Sp.), Busch (a. a. O. S. 28/30), Bolz (a. a. O. S. 36), Triepel (a. a. O. S. 68/69), während Koch-Weser (a. a. O. S. 23 r. Sp.), Remmele (a. a. O. S. 69/70), Poetzsch-Heffter (a. a. O. S. 70), Apelt (a. a. O. S. 70/71) und Popitz (a. a. O. S. 72) ihren Ausbau befürworten.

Die Beschlüsse des Unterausschusses entsprechen, was die Auftragsverwaltung angeht, im allgemeinen dem oben angezogenen Referat, allerdings mit der Abweichung, daß von Kriminal-, Fremden-, Luft-

verkehrspolizei, Gewerbeaufsicht und Reichswasserstraßenverwaltung, im Referat als Auftragsverwaltung für Bayern, Baden, Württemberg und Sachsen vorgesehen, nur die Reichswasserstraßenverwaltung in Teil B I aufgenommen ist, Gemeinschaftsreferat I S. 15. Entsprechend lautete auch der Beschluß des Verfassungsausschusses, Brecht in Reich und Länder, Heft 2, S. 70 r. Sp., 74/75.

Das Referat III sieht Aufträge dergestalt vor, daß einem Mitglied der Landesregierung die Aufsicht über die Reichsunterbehörden übertragen werden kann, II 2 a, S. 6. Entsprechend ist später auch beschlossen worden, Brecht, a. a. O. S. 67 r. Sp. unten / 68 l. Sp. oben, S. 72. Richtlinien für die Auftragsverwaltung werden in III S. 6/7 aufgestellt: Anweisungen auch nach Zweckmäßigkeit, in der Regel allgemein, ausnahmsweise auch besonders, Anweisungen allerdings nur an die Landesspitze, diese ist jedoch für die Ausführung verantwortlich, die Beamten bleiben Landesbeamte. Ein weiterer Vorschlag der Referenten wird nicht weiter verfolgt, der evtl. die Vereinigung von Landeszentral- und Reichsmittelbehörden vorsah, Brecht, a. a. O. S. 68 r. unten / 69 l. oben. Im übrigen wurde es ähnlich dem Referat beschlossen, Brecht, a. a. O. S. 68, 72.

Eine zusammenfassende Uebersicht, aus der auch die schon zitierten Stellen entnommen sind, über die Ergebnisse der Länderkonferenz bringt Arnold Brecht in Reich und Länder, Heft 2, S. 67/77. In Heft 3 von Reich und Länder, S. 135/140, bringt er die Ergebnisse in Gesetzesform mit näheren Erläuterungen. Von der Auftragsverwaltung handelt der Art. 101 b S. 137 l. Sp.[2])

Einen in der Fassung etwas anderen Vorschlag macht Poetzsch-Heffter in Reich und Länder, Heft 4, S. 224/229. Die Auftragsverwaltung wird hier in Nr. 12 (Art. 15 Abs. 3) S. 227 r. Sp. oben behandelt[3]).

Zu erwähnen ist weiter noch von Saemisch der „Beitrag zur Frage der Auftragsverwaltung", der den Unterausschüssen im Oktober 1929 ebenfalls vorgelegt wurde. Er schlägt die Einführung einer Auftragsverwaltung vor für Teile des Justizwesens (S. 5/6), die Luftverkehrs- und Strompolizei (S. 6), Teile der Gewerbeaufsicht (S. 6/7), die Kommunalaufsicht in manchen Fällen (S. 7) und einzelne Gebiete des Siedlungs- und Wohlfahrtswesens (S. 7). Saemisch wünscht keine einheitliche

---

[2]) Art. 101b soll lauten:

(1) Angelegenheiten der Reichsverwaltung können, soweit nicht die Verwaltung ausschließlich durch Reichsbehörden erfolgen darf, den Ländern auftragsweise übertragen werden.

(2) In Auftragsangelegenheiten kann die Reichsregierung Anweisungen aus den Gesichtspunkten der Gesetzmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit geben. Die Anweisungen sollen in der Regel nur allgemeiner Art sein; sie können aber, wenn dies in besonderen Fällen für notwendig erachtet wird, auch für den Einzelfall erteilt werden.

[3]) a) Art. 15 erhält folgenden ersten Absatz:

(1) Für die Aufsicht des Reichs über die alten Länder gelten folgende Bestimmungen:

b) In Art. 15 wird als letzter Absatz angefügt:

(3) Wird eine Angelegenheit der unmittelbaren Reichsverwaltung den alten Ländern zur Erledigung übertragen, so können ihnen auch Anweisun-

Regelung für das ganze Reich in jedem Falle, sondern eine Anpassung an die verschiedenen Verhältnisse in den einzelnen Ländern. Er hält daher nur die gesetzliche Festlegung für notwendig, daß und wo Auftragsverwaltung eingeführt werden kann, will aber die tatsächliche Auftragserteilung der Praxis im Einzelfall überlassen (S. 7 r. Sp. V 1, S. 10).

Bill Drews schwebt in Recht und Staat, Bd. II „Probleme der Verwaltungsreform", S. 700 ff., ein Wegfall der Reichsmittel- und -unterbehörden und statt dessen Auftragsverwaltung durch die Länder als Selbstverwaltungskörper vor.

Das Schicksal des Instituts der Auftragsverwaltung läßt sich nicht mit Sicherheit voraussagen. Jedenfalls wird ihr Ausbau von verschiedenen Seiten aus im Rahmen der Vereinheitlichungsbestrebungen gefordert. Die Entscheidung ist letzten Endes eine Machtfrage. Ob und aus welchen Gründen eine weitere Ausgestaltung begrüßens- oder ablehnenswert ist, gehört nicht ins Gebiet des Rechts, sondern der Politik.

gen aus dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit gegeben werden. Die Anweisungen sollen in der Regel nur allgemeiner Art sein. Das Nähere bestimmt die Reichsgesetzgebung.

Lebenslauf.

Geboren wurde ich, Wulf Jochen Erik Detlef Ronneburger, am 15. Dezember 1906 in Wahlstatt bei Liegnitz (Schlesien) als Sohn des damaligen Oberlehrers, jetzigen Professors und Oberfachstudiendirektors Dr. Erich Ronneburger und seiner Ehefrau Magdalene, geborene Niemann. Von Ostern bis Herbst 1913 besuchte ich die Städtische Vorschule zu Potsdam, von Herbst 1913 bis Ostern 1916 die Vorschule des Realgymnasiums zu Berlin-Lichterfelde. Ostern 1916 trat ich in die Sexta der letztgenannten Anstalt ein und verließ diese im Frühjahr 1925 mit dem Zeugnis der Reife. Darauf studierte ist acht Semester Rechtswissenschaft, und zwar im Sommersemester 1925 und Wintersemester 1925/26 an der Ludwig-Maximilians-Universität zu München, vom Sommersemester 1926 bis zum Wintersemester 1927/28 an der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin, im Sommersemester 1928 und Wintersemester 1928/29 an der Philipps-Universität zu Marburg (Lahn). In München hörte ich unter anderen bei den Herren Professoren Beyerle, Grueber, Wenger, Cosack, Lotz und Mueller-Erzbach, in Berlin bei den Herten Kipp, Titze, Stutz, Bruns, Kaskel, Bornhak, Heymann, Martin Wolff, Kohlrausch, Klee, Triepel, Sombart, Nußbaum, Paul Fraenkel, James Goldschmidt, Glum, Smend, Laß, Schumacher und Fräulein Leubuscher, in Marburg bei den Herren Engelmann, Genzmer, Merk und Gerber. Am 15. und 19. Juni 1929 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem juristischen Prüfungsamt beim Oberlandesgericht Kassel und wurde am 9. Juli 1929 zum Referendar ernannt. Seitdem war ich im juristischen Vorbereitungsdienst bei der Staatsanwaltschaft beim Landgericht I Berlin, den Amtsgerichten Berlin-Mitte und Jüterbog sowie dem Landgericht II Berlin tätig. Seit dem 6. Mai 1931 bin ich in der Rechtsanwaltschaft und im Notoriat in Düsseldorf beschäftigt. Am 17. August 1931 bestand ich die mündliche Doktorprüfung. Besondere Unterstützung wurde mir durch Herrn Professor Dr. Genzmer zuteil, der mich zu der vorliegenden Arbeit angeregt hat. Ich möchte daher nicht verfehlen, ihm auch an dieser Stelle für seinen bereitwilligen Rat, mit dem er mir stets zur Seite stand, meinen ergebensten Dank auszusprechen.